



CAI  
L73  
70453


Government  
Publications

Unemployment insurance in  
the '70's









Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117665554>



CA1L73

-70U53





[6-9]

CAIL 73-70 U53

unemployment insurance in the 70's

Canada. Dept. of Labour.  
[general publications]

©  
Queen's Printer for Canada  
Ottawa, 1970

Cat. No.: LU4-270



presented by the honourable bryce mackasey minister of labour

---







	PAGE
PART 1—A General Outline of the Proposals .....	1
PART 2—Highlights of the Plan .....	10
PART 3—Details of the Proposal .....	15
Foreword .....	16
Section 1—Coverage .....	17
Section 2—Eligibility and Benefits .....	19
Section 3—Contributions .....	23
Section 4—Coordination .....	26
Section 5—Implementation .....	28





economic  
advances  
promised  
for 70's

policies  
for human  
needs  
demanded

many workers  
have benefitted

all people  
should  
benefit

present  
social  
legislation

unemploy-  
ment  
insurance  
act

As Canadians stand on the threshold of the 70's they see on the horizon the outline of many brilliant changes and developments — developments which indicate we know how to exploit the break-throughs in technology marking us as a community capable of realizing the full promise of the post-industrial era — developments which single us out as one of the world's most affluent peoples with a spiralling gross national product and a rising standard of living.

Canada, however, is not a nation bent exclusively on technological progress and increased affluence. This country believes at least as much in a more equitable distribution of our national wealth and the fulfillment of the expectations and the potential of all our people.

People such as the hired hand on a wheat farm in Alberta; the fisherman casting his nets for cod off the banks of Newfoundland; the young Gaspé-born clerk working by day in a large corporation and taking college courses at night; the newly arrived immigrant who knows little English or French and possesses few skills, but who is determined to make his way in a complex Canadian city such as Toronto or Montreal.

The rewards of economic growth should be directed not only toward the individuals who have had the opportunity for a good education, a well-paid job, a two-car garage and a home in the country. They

are also for the widow or divorcee who has to raise her children alone on minimum wages earned working long hours in an inner-city garment factory; for the youth who has had to drop out of school to help his family and now finds his particular skill no longer needed in a sophisticated economy; and for the man over 40 who is jobless, not because he is untrained, but because in our youth-oriented society he is considered too old.

The Canadian government wants to promote social policies that build a country not simply for progress but for people: people who must be adequately nourished; whose potential must be met; and whose children must be well-educated; people who must have hobbies and recreation; and above all people who must have jobs.

Over the years, especially since the 30's, Canada has built up a body of social legislation aimed at meeting a whole spectrum of human needs. One of them is the Unemployment Insurance Act which provides financial assistance to lower income workers during periods of temporary unemployment.

During the past three decades, the unemployment insurance program has served Canadian workers well. Since the Act was passed in 1940, 25 million workers have received a total of 5 billion dollars in benefit payments.

**initial  
reasons  
for act**

**nature of  
act**

**unemploy-  
ment  
insurance  
still  
necessary**

**changing society  
demands new  
scheme**

**new social  
theory**

This financial assistance has been instrumental in keeping temporarily unemployed members of the Canadian work force from slipping into the hopelessness and despair of poverty.

There is no question that today unemployment insurance is such a familiar concept that most Canadians take it for granted. For so many citizens in our major towns and cities from coast to coast, the unemployment insurance bureau is a well-established landmark which has always existed.

However, this was not always so. Originally each man was expected to look after himself and provide his own unemployment insurance as best he could. During the 30's, when hundreds of thousands were out of work, it became clear that this individualistic philosophy, which had grown out of the pioneering days, was no longer sufficient for an industrial era. A nationwide economic crisis could only be combatted by collective measures.

Based on this realization, the federal government decided to draw up an unemployment insurance scheme and thus involved itself actively in helping its less fortunate citizens.

However, certain important questions had to be faced before the plan could be implemented. The major one was the constitutional provision for provincial jurisdiction over some labour and insurance

matters. The provinces realized, however, that unemployment insurance could best be handled by the federal government, and therefore agreed to an amendment to the British North America Act placing unemployment insurance under federal jurisdiction. The government then introduced the new legislation in 1940, and in 1941 Canada had its first unemployment insurance program.

The Act was, as its name indicates, an insurance scheme whose premiums were to be paid jointly by the worker, his employer, and the government on a 40-40-20 basis. It was for people who had shown they were willing and able to work, but who were temporarily unemployed for reasons beyond their control.

Vital to the plan was the fact that workers who became unemployed could claim benefit payments with dignity and self-respect, because they had contributed a substantial share to the unemployment insurance fund while working.

Despite the years of continuous prosperity which Canada has experienced since the inception of the present Act, an unemployment insurance scheme is still as valid and necessary as ever.

However, since the 40's, the social, technological and economic fabric of our society has changed with the result that the Act must be reoriented in a major way in order to meet present needs.

The Act, one must remember, was the product of another period when the welfare state was coming into its own. At that time, monetary aid was the main basis for social policy. Our views on social theory are changing and there is greater concern about the effects of financial assistance in terms of human development. More than ever before, social policy is being directed toward the more complete fulfillment of people.



higher  
benefit  
payments  
needed

jobs become  
obsolete  
  
all workers  
affected

pipeline to  
other programs  
needed

new  
technology  
demands new  
perspective

Under the present legislation benefits are low. In fact, some recipients, even with unemployment insurance benefits, border precariously on impoverishment. These benefits, it should be noted, are available only to workers who have been in the work force some seven months or more.

In keeping with a more realistic approach to social policy, the government now believes that a revamped unemployment insurance program should provide higher benefits more related to earnings and with less emphasis on the employees' labour force attachment.

Persons with a short work history may have even greater problems than those who have a long term labour force attachment. Allowing workers to take early advantage of an unemployment insurance program prevents them from falling into unstable work patterns. Instead, they are effectively integrated into the productive mainstream.

The present legislation attempts to alleviate the effects of unemployment upon individuals by providing monetary assistance. However, it does not of itself help to solve the problem of unemployment.

If unemployment insurance is to do more than alleviate the financial problems of the unemployed, if it is to reflect the shift in thinking from the welfare state to the service state, then a new reoriented program must provide an efficient pipeline to vocational counselling, job opportu-

nities, and other manpower programs in order to help the unemployed requalify for jobs under changing technological conditions.

In addition to increased financial payments during unemployment, the complementary battery of services provided by other government agencies designed to assist workers will be used to ensure the success of a reoriented unemployment insurance program for the 70's.

But it is not simply new updated views on social policy that call for changes in the present legislation. Technological developments are also making the government take a new perspective regarding the aims and usefulness of unemployment insurance.

In the 70's, it is fully expected that temporary unemployment will be a possibility for a broader spectrum of the Canadian work force than ever before. Unexpected layoffs and unemployment because of automation and other technological changes are beginning to disturb a wide range of workers from all occupations who fear that one day, their jobs may be declared redundant or out-dated.

It is little consolation to those affected that the end result of improved technology will be the creation of more rather than fewer jobs.

Like workers elsewhere in the highly developed post-industrial world, Canadians are realizing that they can no longer depend on seniority and good work performance alone to ensure that they

remain indefinitely in the labour market.

Economic and psychological insecurity is now facing not only the skilled and semi-skilled workers but also the clerks and professionals. For example: public servants are finding themselves declared redundant; teachers are discovering in some parts of the country that they are in "surplus supply".

Under the present legislation, employees whose annual earnings are \$7,800 or less per annum or whose wages, regardless of the ceiling, are calculated on an hourly basis are included in the plan. However, certain groups of workers have always been excluded from unemployment insurance even though, in some cases, their salaries were \$7,800 or less. These include hospital workers, teachers, federal and provincial public servants, members of the armed forces, professional athletes, and domestics.

The reasons for this are partly administrative and partly because these groups have been considered to be generally immune from the risks of unemployment. Today, however, it is clear that this is no longer the case. Administrative obstacles have been removed by computerization, and everyone, to a greater extent than ever before, is vulnerable to a temporary interruption of earnings.

broader  
coverage  
needed

help people  
help  
themselves

human  
considera-  
tions  
important

plan's  
advantages  
both  
human and  
economic

insurance  
sustains hope

justice  
called  
for

Insurance coverage, in a revamped plan, therefore, should be broad enough to include all workers no matter what their occupation or income. Only the self-employed, as in the present plan, should be excluded.

Today's needs demand broader coverage and a different benefit structure.

**Universality of coverage, which will add 1,160,000 members to the plan, in some respects calls upon the good will and responsibility of more fortunate, better-placed Canadians toward those who through lack of education and opportunity are in less secure occupations.**

In considering the proposals in this White Paper it is important to constantly bear in mind the human element behind the plan. For many people, especially the poor who are used to struggling to provide for their families, unemployment insurance can mean the difference between hopeful expectation and a feeling of utter failure.

A reoriented unemployment insurance program, however, can keep the door to the mainstream of society open. The combination of financial aid, plus complementary services provided by other government agencies designed to assist the worker to be reabsorbed quickly into the labour force, will help to save him from sinking into the quicksands of chronic unemployment.

For those who are working and secure in their jobs, for those who have a car, a house, and the chance to send their children to college, the look of despair on the face of a man without adequate income is unknown. It is real, nonetheless. For the four million poor of this country, over half of whom are working poor, there is always the spectre of unemployment, always the fear of humiliation, always the knowledge that they will probably be unable to provide much beyond the barest necessities for their children.

Any program which seeks to bring more justice to these people, who are trying against all the odds to play their part in this society, deserves consideration.

The Economic Council which has done much to make Canadians aware of the magnitude of the poverty problem in this country feels that: "Other things being equal, it is far better to help people to help themselves—to put them in a position to upgrade their earnings permanently through such measures as training and manpower mobility programs, and to exploit unused earning potential. . . but self-help takes time, and meanwhile income support in the form of government payments may be needed".

If enacted the proposed unemployment insurance scheme will be the first step in a self-help program which will reflect the more humane and more productive social devel-



government  
responsi-  
bility for  
financial  
support

need for co-  
ordination  
of social  
development  
programs

opment policies planned for this decade.

It is not only the lives of the working poor which will be bettered. Economic conditions of society in general will also improve due to the increased productivity of so many of its members whose talents and energy are at present not being used to advantage.

The government is not only willing to help the unemployed and the less advantaged by providing a system of income support during an adjustment process; **it is also ready to assume the cost of extra unemployment insurance benefits when the national unemployment rate exceeds 4 per cent or when regional unemployment is over 4 per cent and exceeds the national average by more than one per cent.**

**This policy is perhaps one of the most interesting in the entire proposal.** It clearly establishes the government's responsibility for the financial support of a national unemployment insurance program over and above the self-financing aspect.

A benchmark of 4 per cent based on long term average national unemployment was used to set the lower limit for government contribution. This is in no way intended as a definition of full employment for the economy.

In looking at the problems of unemployment it becomes clear that it is the federal government which must continue to play a vital role in their solution. In a recent paper on the constitution entitled "Income Security and Social Services", the government outlined its views as follows:

"The case for exclusive federal powers over unemployment insurance lies in the nature and the source of the forces which give rise to unemployment, and hence the need for unemployment insurance, and the capacity of governments to deal with these forces.

"It is generally accepted that general unemployment is the product of a complexity of economic forces which are national and international in character. It rarely can be said to be the consequence of purely local forces.

"Moreover, the provincial and local governments cannot by them-

selves bring under control the forces that cause unemployment; to do so requires the full panoply of economic powers associated with a nation — fiscal, monetary, debt management, trade, and balance of payments policies, and indeed selective economic measures.

"Even these, to be fully effective, must be complemented by international economic arrangements. The viability of unemployment insurance, in other words, depends upon the successful use by the federal government of these instruments of economic policy; if they fall under federal jurisdiction, so should unemployment insurance.

"The second reason for federal jurisdiction in this area lies in the uneven costs of unemployment insurance, as between the provinces. Certain provinces suffer from higher levels of unemployment than do others, with the result that payments in these provinces tend to be relatively higher, and contributions to the unemployment fund from them tend to be relatively lower".

In the same way that it is clear that the federal government must tackle unemployment, so it is clear that its policies and programs to solve unemployment and other related problems must be highly coordinated if social development programs for Canada in the 70's are to be improved.

The government has already recognized the need for all its citizens to share in the growth of

studies for  
reform of  
act

reorienta-  
tion

objectives

an  
insurance  
plan

plan based  
on needs  
for 70's

plan  
flexible

Canada by indicating it will create job opportunities and provide services for a more efficient allocation of resources. The programs carried out by the departments of Manpower and Immigration and Regional Economic Expansion are examples of these services.

**The first need of an unemployed person until reabsorbed into employment is income support and his first point of contact with government is the unemployment insurance program.** The key to services for unemployed people lies in co-ordination of all human resource development programs on as many levels as possible — whether federal, provincial or municipal. Much time and thought will have to be devoted to coordination if we are to avoid allowing a maze of programs to operate in isolation to the possible detriment of citizens in need.

During the past eight years, the government has received many recommendations for reform of the present Unemployment Insurance Act including the Report of the Committee of Inquiry into the Unemployment Insurance Act of November, 1962 (the Gill Report).

In 1968 the government initiated a full-scale revision of the Act. Since then the Minister of Labour in co-operation with the Unemployment Insurance Commission has been working on a proposal for a reorientation of unemployment insurance.

In broad terms, the new plan has two basic objectives. It will continue to provide insurance to cope with the contingency of loss of earnings resulting from unemployment. Benefits will be higher, more related to earnings and given more on the basis of need than length of time in the work force. In addition it will provide insurance against a temporary loss of earnings due to illness or maternity.

Secondly, and equally as important, it will provide an efficient pipeline to manpower programs and other services designed to improve the employment potential of the individual.

In view of these two basic objectives, the new Unemployment Insurance Act will differ radically from the present plan.

Despite this approach, the proposal is still an insurance scheme. It is still designed for the person who is a regular member of the labour force, a person in other words who has paid his contributions and is therefore eligible for benefits.

This White Paper is based on fulfilling more human needs and encouraging more productivity, and suits Canada in the 70's. However, time and changes in the social and economic tapestry of our society will eventually call for another general reorientation of the scheme.

The proposal, given general present-day trends, is our answer for the immediate years to come.

It is based on a well-defined, carefully thought out analysis of the scope and needs of our society today.

It is quite conceivable that 30 or 40 years from now, we will have a completely different approach to work and employment. Machines and computers may by that time have freed the bulk of the population for activities now considered more "leisure" than "work".

To "work" in the sense we know it today may be a privilege granted only to innovators and policy-makers, and the "work ethic" which has characterized our young pioneering nation may be replaced as we soar into the post-industrial twenty-first century. No one really knows to what extent a society will rethink a concept as entrenched and as necessary today as unemployment insurance.

Within the analytical framework, the scheme is flexible. For example: automatic mechanisms have been built into the plan that will allow benefit payments to increase and the insurable ceiling to rise as earnings go up. Government contributions will be tied to fluctuating unemployment rates, and employer costs will vary according to lay-off patterns.

We feel strongly that for our society today, the proposed plan is a good one. This scheme — like all social programs — will have a certain lifespan.

It has been a well planned and scrutinized creation in a series of social development programs.

It will allow all Canadians to experience the growing opportunities and rewards of our advancing society.



universal  
coverage

five phases

retirement

lower  
entrance  
require-  
ments

higher  
benefit  
payments

sickness  
and  
pregnancy

### *Highlights are as follows:*

1. The 1,160,000 people previously excluded from the plan will be added to the rolls of unemployment insurance contributors. As a result nearly all employees will be covered. (See table 1, page 12, showing those covered under the present Act and proposed plan.)
2. The base period for qualifying for unemployment insurance will be reduced. The new format will allow those with as little as 8 weeks employment in the past 52 weeks to receive some benefits, and those with at least 20 weeks employment to be eligible for all phases of the benefit structure. The present requirements call for a claimant to have contributed to unemployment insurance at least for 30 weeks over the last two years.
3. There will be a substantial increase in the benefits paid to claimants. Under the proposal a claimant will in all cases receive 66 2/3 per cent of his earnings with the upper limit of benefits set initially at \$100 per week. During the later stages of the benefit structure, rates will be increased to 75 per cent of earnings for persons with dependants who are still unemployed.

Under the present Act, a claimant receives benefits pro-

portional to earnings, length of time in the labour market, and number of dependants. Benefit payments are on the average 43 per cent of earnings with the upper limit set at \$53 per week.

4. In order to fill the gaps in the present system payments will be made to those whose income has been interrupted due to sickness or pregnancy. In both cases, benefits will cover a 15-week period and will be available to anyone whose earnings cease due to pregnancy or sickness and who has been in the labour force for 20 weeks or more during the previous 52 weeks.

Under the present Act, pregnant women are generally disqualified for benefits six weeks before and after confinement. The plan to cover income loss due to pregnancy recognizes the particular status of women in the labour force, and is a step toward eliminating some of the hardships they experience.

Unemployment because of sickness is now partly covered. Under the existing legislation, a claimant may draw benefits if he becomes ill while on claim but is ineligible if the loss of employment was caused by illness. In future, the latter group will be covered.

It should be pointed out that

in both pregnancy and sickness cases, the proposed scheme will not replace existing public and private programs in this field but will complement them within specific limits.

5. There will be a three-week retirement benefit for all persons between 65 and 70 who opt to receive Canada or Quebec Pension Plan benefits and thus may be considered to have voluntarily retired from the labour force.

On January 1, 1971 the Canada Pension Plan and Quebec Pension Plan will reach maturity. This will mean that Canadians can take advantage of these plans any time between the ages of 65 and 70. Under this new proposal once a worker has decided to draw these benefits he will be deemed to have voluntarily withdrawn from the labour force and will be ineligible for the unemployment insurance program. While they are waiting to take advantage of these plans, unemployment insurance will provide them with a three-week benefit to tide them over the period between interruption of earnings and pension.

6. A claimant may pass through five phases from the time he applies for assistance until the time he regains employment.

lower rates	interviews
contributions tax deductible	self-employed fishermen
experience rating	seasonal benefits
benefits taxable	governments' responsibility

These phases will combine financial payments with a link to essential services designed to re-absorb the person back into the labour market at the earliest opportunity.

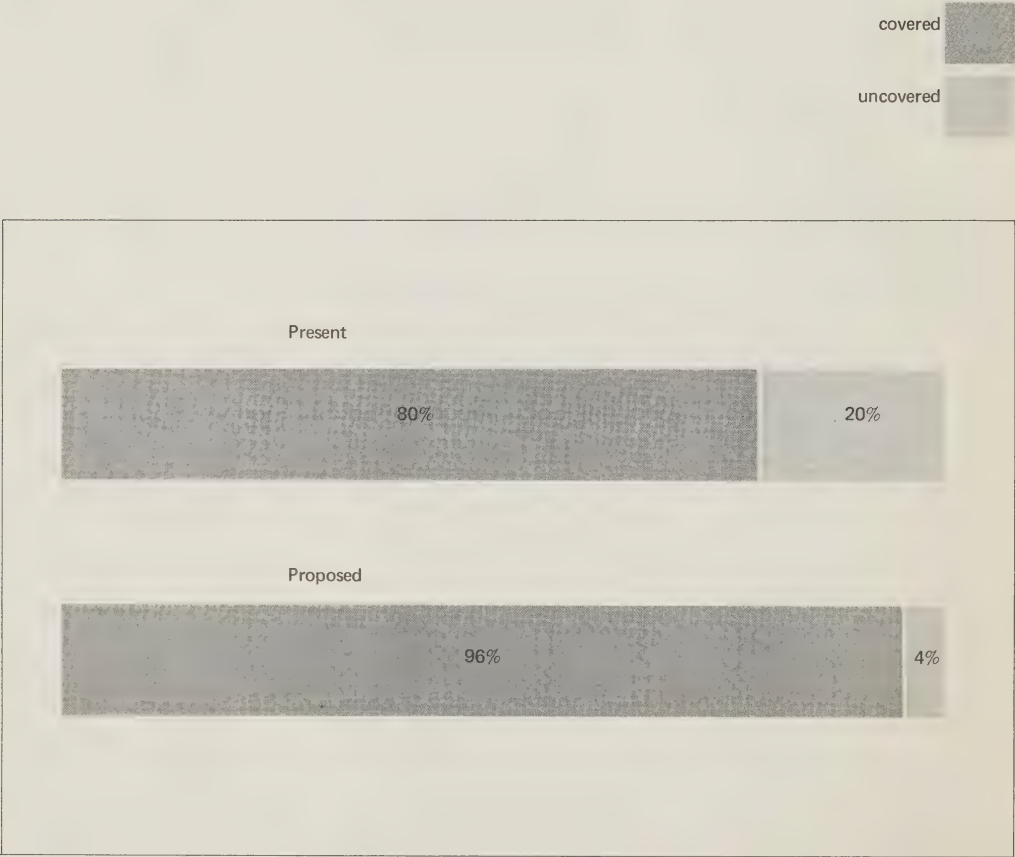
7. Under the new plan, the general administration of benefits will be strengthened through the provision of a minimum of two personal interviews for all claimants which will stress the development aspect of the plan. These interviews will be primarily to help the individual. However, they will also serve to identify people who should not be receiving benefits. The effect will be to reduce to a minimum abuses in the present plan due to the lack of personal contact.
8. Protection for self-employed persons will no longer be available under the Unemployment Insurance Act. Self-employed fishermen, however, are in a special category. They will continue to be protected until the plans being developed to protect them against the uncertainties inherent in the primary fishing industry are ready for implementation.
9. Special benefits at present available for seasonal periods will be abolished in view of the fact that the base period has been shortened to 8 weeks.
10. When the national annual average unemployment rate

is above 4 per cent, the government will pay the extra cost of the regular benefits over and above that figure.

11. Additional benefits will be extended to certain regions in the country when the regional unemployment rate is above 4 per cent and exceeds the national rate by over 1 per cent.
12. In general, contribution rates will be lower for both employers and employees now participating in the unemployment insurance program. (See table 2 and table 3, page 13.)
13. Persons already in the labour force excluded under the present Act who become insurable under the new proposal will enter at a preferred contribution rate. It will rise gradually until January 1, 1975 when the full normal contribution rates will become effective.
14. Employers whose annual insured payroll exceeds \$78,000 will be experience rated. The basis for experience rating will be related to the lay-off pattern in his establishment and compared to the pattern of all establishments across the country. This feature will provide an incentive for employers to stabilize their employment patterns as much as possible.

15. It is proposed that benefits under the new plan be taxable and contributions be tax deductible.

COVERAGE — in 1968 — EMPLOYEES IN THE LABOUR FORCE





## EMPLOYEE CONTRIBUTIONS

Weekly Earnings		Present Rates	Proposed Rates
\$		\$	\$
25		.20	.20
35		.35	.28
45		.50	.36
55		.65	.43
65		.80	.51
75		.95	.59
85		1.10	.67
95		1.25	.75
100		1.40	.79
120		1.40	.95
140		1.40	1.11
150		1.40	1.19

Table 3

## EMPLOYER CONTRIBUTIONS USING \$100 PER WEEK AS AN AVERAGE SALARY

Employer Size		Weekly Contributions Per Employee	
Annual insured earnings	Layoff Factor	Present Rates	Proposed Rates
Up to \$78,000	Not Applicable	\$1.40	\$1.11
over \$78,000	Below Average	\$1.40	\$ .79
	Average	\$1.40	\$1.11
	Above Average	\$1.40	\$1.58







Part One enunciated the philosophy of the proposed unemployment insurance scheme and Part Two listed its main points. Part Three is designed for readers who want more details on the many new aspects of the plan.

- How much will employees contributions be?
- Will casual workers be covered?
- How will the phases of the benefit structure operate and how long will they last?
- What will be the new criteria for employer contributions?
- When will the new plan start?
- How will new groups be phased into the program?

These are some of the questions which are answered in the five sections of Part Three consisting of coverage, eligibility and benefits, contributions, coordination, and implementation.

The concept of unemployment insurance reveals the beliefs and attitudes of the period in which it was developed. In the 1930's helping people during a time of economic insecurity became a new role for the federal government and the insured population was selected in that context.

The protected group were the middle and low-income workers, many of whom had become almost destitute during the serious unemployment of the 1930's. As a group, they were defined as all wage earners, and salaried workers earning less than \$2,000 a year. This was the original salary ceiling, which has been adjusted several times since 1941 and now stands at \$7,800. The theory was that the higher salaried people had a head start and should be able to take care of themselves if by any chance they lost their jobs.

Other groups of workers were excluded for a variety of reasons which may have seemed valid then but which today are not.

At one time, anyone living in the North was automatically excluded simply because he was too difficult to reach.

People who worked in charitable institutions and hospitals were also excluded because at that time, most of these establishments were private and non-profit organizations. It was felt that unemployment insurance would add an extra financial burden to these organizations.

Persons in occupations considered stable and with little chance of job loss were another group left outside the protection of the Act.

Today's conditions, however, are different from those of the 40's or even the 50's. Many groups of people who in the past were considered immune from the possibilities of unemployment are now much more vulnerable.

The traditional stability of occupations such as nursing, teaching, police work, the armed forces and the public service can no longer be taken for granted. Supply may become greater than demand; austerity measures can cause redundancy; technological change can cause an interruption of earnings while workers learn new skills or become reabsorbed in different occupations.

Today, most charitable institutions and hospitals are no longer non-profit philanthropic organizations depending on private donations to remain viable. Thus, they ought to provide protection for their employees.

Isolation is no longer a valid reason for exclusion from unemployment insurance. With the present improved system of communications and transportation, there should be no administrative obstacles in handling all employees no matter where they live.

It is plain that yesterday's rationale for unemployment insurance coverage is no longer acceptable today. Selectivity, so often done on

an arbitrary basis, as with the salary ceiling, does not meet the needs of contemporary society.

Why should a man or woman on a salary of \$7,800 a year have the right to protection against the effects of unemployment while a person with a salary of \$7,801 does not?

Under the new plan the salary ceiling disappears and all employees are insured. However, contributions will be levied only on the first \$150 per week. This latter amount may be subject to some variation over the years since it will be adjusted to reflect changes in average income.

The proposed plan, therefore, will protect as many workers as possible who are subject to the direction and control of an employer. This definition is wide enough to include all workers.

It means that over 1,160,000 individuals will be added to the unemployment insurance plan which will bring the number covered to about 6,500,000 (See table 6, page 32.) This represents 96.3 per cent of all employees in the labour force.

Of the new entrants more than half are currently earning less than \$7,800 per year. On the other hand, it is important to note that of the 5,250,000 persons now protected by unemployment insurance approximately 1,000,000 earn over the \$7,800 ceiling. They are included in the plan due to the fact that they are hourly paid workers.

As with the present plan, the self-employed are excluded. There are two reasons for this: first, they can control their own employment and unemployment; second, each of them is operating a business based on the profit motive. Unemployment insurance is not designed to offer protection against unrealized profits.

Occupation will no longer be a key issue in coverage. Whether an individual is employed by someone else will be the determining factor. Thus fishermen, who have for the past few years been covered as a total group, will now be covered only if they are working for someone else. The same will be true for the self-employed in other occupations who have been included up to now.

The self-employed fishermen, however, will be provided for. Income stabilization is imperative in the commercial fisheries, with particular reference to the remoter fishing communities, and, pending the completion of plans being prepared specifically for this purpose, self-employed fishermen will be covered by unemployment insurance.

Since unemployment insurance is a plan designed for the protection of workers, it is necessary to define a bona fide member of the labour force. For the purposes of definition, anyone earning \$25.00 and over per week will pay contributions for that week.

Any person employed in a casual job which is not pertinent to the

employer's regular trade or business is excluded. This means it is not necessary for an individual to be registered with the program and make a contribution on behalf of a person he hires to shovel snow or cut the grass, even though a contract of employment does exist.

Any person who is hired for casual work which is pertinent to the employer's regular trade or business is considered a part-time employee; and part-time work will be insured under the new plan, provided that at least \$25 per week is earned.

Since the purpose of the new scheme is to complement other social legislation, persons receiving Canada or Quebec Pension Plan benefits will no longer be considered to be members of the work force.

Some present exclusions will be retained, for example the spouse of the employer. Nationals of a foreign country when employed in Canada by the government or an agency of their country will also continue to be excluded. However, Canadians employed by such employers could be covered if the foreign country consents to do so.

Up to now, provincial governments have been permitted to select the employees they wish covered. Henceforth the provincial governments will have the option to protect all their employees or none at all. At present, the provinces cover from 15 to 53 per cent of their employees.

### ELIGIBILITY

In order to receive unemployment insurance benefits, it is not enough to simply contribute to the scheme. Certain conditions have to be fulfilled in order for a person to be eligible.

Under the existing legislation, an insured person is entitled to benefits (1) if he has experienced an interruption of earnings and is therefore unemployed, (2) if he is capable and available for work, and (3) if he is unable to find suitable employment.

In addition, he must have contributed for at least 30 weeks during the course of the previous two years, of which 8 must have been in the past year.

The proposed plan retains the three main conditions for eligibility listed above. However, it expands interruption of earnings to include maternity, retirement and sickness. The benefits available for these types of "interruptions" will be detailed later.

The entrance barriers have been lowered in the new scheme thus allowing a person with 20 employment weeks or more during the last 52 weeks to qualify for both regular and special unemployment benefits. For those persons with a short labour attachment, i.e., 8 to 19 weeks during the last 52 weeks, their entrance point into the benefit structure would be in phase 2. (An employment week under the proposed plan will be one in which at least \$25 was earned. No more half weeks will be permitted).

Under the new plan, eligibility for benefits has been lowered in order to include a far wider range of employees.

Easier entry to the plan will permit more bona fide members of the labour force to be eligible for benefits. At present, many workers never qualify for unemployment insurance. In addition, others must supplement their unemployment insurance benefits with welfare payments. However, new eligibility rules are only half the story. Actual benefits have been expanded and changed as well.

### BENEFITS

A person in receipt of unemployment insurance benefits could conceivably pass through all of the plan's five phases. Should a person have a labour attachment of 20 weeks or over in the past 52, he is entitled to all five phases of regular and special benefits, provided of course he meets the other conditions. An attachment of 8 to 19 weeks entitles a person to only three phases of regular benefits. An individual's progress from phase to phase is based on a combination of three factors: the degree of cooperation in taking advantage of suggested services; length of time in the labour force; and the national and regional unemployment rates.

Should a person refuse to take advantage of the services being offered, he runs the risk of disqualification.

In addition, a number of rules apply in all cases. They are as follows:

- Interruption of earnings is interpreted to mean loss of earnings due to work shortage, sickness, or pregnancy. Those who have been dismissed with just cause, or who have separated without good reason may be eligible for benefits after a period of disqualification.
- Benefit payments will be 66 2/3 per cent of weekly earnings. During the latter part of phase 3 and during phases 4 and 5 they will rise to 75 per cent if there are dependants. There



## PHASE 1

will, however, be a ceiling of \$100. At present the ceiling is \$53.

- All claimants with the exception of persons who are to receive retirement benefits have to wait two weeks before any benefits commence.
- All earnings made during the waiting period will be deductible from the first benefit payment.
- While on claim, all weekly earnings in excess of 25 per cent of the regular weekly benefit payment will be deducted. Exceptions to this occur during sickness and maternity claims where earnings are not allowed.
- Payments will be made bi-weekly with the exception of phase 1 which will consist of a three week benefit.
- Retirement benefits will be paid in a lump sum.
- All unemployment insurance benefits will be taxable. At present many employees receive unemployment insurance benefits for part of the year although they may have earned substantial other income during the rest of the year. Tax exemption for these payments is unfair to those persons who earn the same total income but who must pay more tax. In addition under the present plan a person in receipt of the maxi-

mum \$53 benefit is allowed a further \$27 in earnings. As he is in effect earning \$80 per week tax free he may not be overly anxious to accept employment even for \$100 a week salary which will be subject to taxation. The decision to tax benefits as income should serve to remove this anomaly that exists in the present plan. The details of each of the five phases of regular benefits are contained in table 8, pages 34 and 35.

At the beginning of phase 1, that is after the two week waiting period, those who qualify will receive a three week payment. Past experience indicates that it takes three to five weeks to find employment under normal conditions. Accordingly, if the individual finds a job within the three week period of phase 1, he is entitled to keep the entire payment regardless of when he becomes re-employed.

This payment is designed to provide an incentive to find work. In addition, it reduces the administrative costs normally incurred as soon as the person enters the regular benefit stream.

## PHASE 2

Phase 2 features a combination of monetary benefits and referral services. It is for all those who have completed phase 1 and are still unemployed, as well as for those who are not eligible for phase 1 and are entering the benefit structure for the first time. Length of benefits depends on the number of weeks between 8 and 20 spent in the work force. A light interview at the beginning of the phase will channel the unemployed person to Canada Manpower Centres and other government services in order to assist him to be reabsorbed into the labour market. A more intensive interview toward the end of the phase will determine how well he has taken advantage of the services and whether they were effective. During this phase, the claimant must show he is capable and eager to be re-employed. For example: a person may become ineligible for future benefits if he refused to take advantage of services offered to him by other government agencies.

## PHASE 3

Phase 3 is related to the national unemployment rate. All persons eligible to enter phase 3, that is persons having completed phase 2 or phases 1 and 2, receive 10 weeks benefits if the rate is 4 per cent or less, four additional weeks if the rate is between 4 and 5 per cent or eight additional weeks if the rate is over 5 per cent. This recognizes that a high unemployment rate usually means a longer search for employment.

## PHASE 4

This phase is related to the length of time spent in the labour force by the claimant. If an individual's labour force attachment is 20 weeks or more, he is eligible for up to 18 weeks of benefit payments, provided of course he continues to meet the other conditions.

## PHASE 5

This phase is related to labour market conditions and applies when the regional unemployment rate is above 4 per cent and exceeds the national level by more than 1 per cent. Each claimant may draw up to 18 weeks of benefits in this phase depending on the regional rate, but his maximum entitlement from all phases is limited to 51 weeks. The regional unemployment rate is determined on a monthly basis. If the monthly rate indicates an entitlement which is less than already established, the claimant is not phased-out immediately. The criteria used to set regional boundaries take into consideration industrial composition, labour force mobility, size and existing federal, provincial, political or administrative boundaries.

## SPECIAL UNEMPLOYMENT BENEFITS

In addition to regular benefits there will also be special benefits when unemployment is caused by sickness, pregnancy or retirement. Conditions and length of benefit are described in table 8, pages 34 and 35.

Earlier in the White Paper we have described how the present Act deals with people who are unemployed because of sickness, pregnancy or retirement. If sick, a person receives no benefits unless he or she becomes sick after entering the benefit structure; if pregnant, a woman is now generally disqualified for 6 weeks before and 6 weeks after the birth of her child; if retired, a worker can receive benefits lasting up to 18 months.

The new special benefits remove the anomalies from the present Act concerning these three groups and provide them with benefits based on a realistic appraisal of what their particular interruption of earnings means in the context of the work force of today.

In any plan such as the proposed unemployment insurance scheme, it is important to determine how the operation will be financed. There are a wide range of choices available — some of them considered better than others. The plan could, for example, be wholly financed by the government, wholly financed by the private sector, or shared in some way by a combination of the two.

In some other countries, unemployment insurance is financed largely by the employers. As a result, the employers are reluctant to enlarge benefits or reorient the plan to meet the changing needs of workers.

Canada, on the other hand, chose a different method of financing its unemployment insurance programs. The results have meant a completely different, more flexible approach to unemployment insurance.

The present legislation has a tripartite financial arrangement. Employers and employees pay an equal share and the federal government contributes an additional amount equal to 20 per cent of the combined employer-employee contributions.

Under the proposed plan, the tripartite concept will be retained but the working arrangements changed. The employers and employees will finance the costs of regular unemployment benefits up to a 4 per cent rate of unemployment.

The employer share will be subject to an experience rating factor that will relate an individual employer's cost to the volume of claims

filed by his ex-employees who have become unemployed. It is estimated that under this arrangement employers will pay approximately 57 per cent of the costs while the employees will pay approximately 43 per cent.

All contributions to the new unemployment insurance plan will be tax deductible as are contributions to the Canada Pension Plan. (See tables 4 and 5, pages 30 and 31.)

The government's share will be related to the national unemployment rate.

---

### EMPLOYEE SHARE

It can be argued that the premium costs in an insurance plan should be risk-related, and that the ideal basis for apportioning employee cost would be for each employee to pay a premium which would exactly finance the risk of his being laid-off.

However, the new unemployment insurance proposal takes a different approach. The risks are pooled amongst all those who are participating because it is considered unfair to place a burden on an employee who has to accept high-risk employment. Thus, all employees will pay a common rate which will be adjusted annually depending upon the levels of benefits paid.

Under the present legislation the level of earnings on which contributions are paid has been raised from time to time. Currently contributions are paid on the first \$100 of weekly earnings. It is proposed, beginning January 1, 1972, to raise this to \$150 but at no time will a contribution be levied on that part of earnings in excess of \$7,800 per annum. Thereafter the ceiling will be adjusted to reflect changes in average income.

At present, the insured worker pays a weekly contribution of \$1.40 if he earns \$100 a week. Under the proposed plan he will contribute between \$0.71 and \$0.88 per week on \$100 a week salary depending on the average unemployment rate. At the \$150 level, his contribution will range between \$1.06 and \$1.32.



## EMPLOYER SHARE

The reduction in the contribution rate results from the contributions being calculated on a broader earnings base and the introduction of universal coverage.

The overall ratio of claimants to contribution is therefore expected to be somewhat less under the proposal than under the present Act.

For those employees who are now excluded from the program and who will enter the new plan, there will be a special contribution rate to be adjusted yearly over a three-year period. The suggested preferred rate for these newly-covered workers, who will number over one million, will start at .32 per cent of their insured earnings with a maximum of \$0.50 per week; it will gradually rise to the normal rate.

As explained earlier, the rate for experience-rated employers will vary according to their lay-off patterns. Lay-offs involving students, persons in receipt of retirement benefits, maternity cases, and those leaving their employment without just cause will not be counted in calculating the experience rating.

The total of the pertinent claimants will then be compared to the employer's total number of employees for the year, and this fraction related to the pattern for the economy as a whole.

To be more specific: an employer with a better than average lay-off pattern will pay an amount equal to that of his employee; i.e., depending on the unemployment rate, between \$0.71 and \$0.88 per week for an employee earning \$100 per week. For employers with a high lay-off rate, the contribution for the same given employee will be double; i.e., between \$1.42 and \$1.76.

A large number of employers fall between these two ranges of lay-off patterns and will pay an intermediate rate between the two extremes. This will be between \$0.99 and \$1.23 per week for an employee earning \$100 a week depending on the unemployment rate.

The introduction of experience rating into the financial arrangements will more properly allocate the cost to employers according to their lay-off pattern as well as serving as an incentive to create more stable employment patterns.

Although experience rating for employers will be introduced, it is recognized that for administrative reasons not every employer can be experience rated. It will only be applicable to employers with an annual insured payroll of over \$78,000. Employers not experience rated will pay the average employer rate at all times. In addition there will be an upper limit on the amount an employer will be required to contribute per employee.

Experience rating will be introduced gradually over the years 1974 and 1975 with the full effect not being felt until the calendar year 1976. During the years 1972 and 1973 employers will pay an average rate slightly higher than the employee rate. This rate would either increase, decrease or remain the same depending upon the employer experience factor as determined by the method described previously.

## GOVERNMENT SHARE

---

As explained earlier, the government now pays 20 per cent of the contributions of employers and employees plus the administrative costs. It does not assume greater responsibility when the unemployment rate is high. The new proposal attempts to emphasize the insurance concept by reducing abuses to a minimum, by eliminating some features of the present plan and by the introduction of interviews. As a consequence, it is proposed that the cost of the new plan will be borne by the employers and employees when the annual average rate of unemployment is 4 per cent or under.

The effect of this new approach to government financing is that during periods of high unemployment, the employer-employee costs will remain relatively static and the entire additional costs will be borne by the federal government.

As previously mentioned, this figure of 4 per cent is not to be considered as an acceptable rate of unemployment but is simply an indication that over and above this rate, the government accepts the responsibility to finance the cost of regular unemployment insurance benefits.

For example, if the national unemployment rate exceeds 4 per cent, the government will bear the entire cost of up to 26 weeks of benefits plus the extra cost of phases 1 and 2 and the first stage of phase 3.

In addition, when the regional rate is over 4 per cent, and exceeds the

national rate by more than 1 per cent, the government, as well as paying the costs mentioned above, will assume the responsibility for up to 18 additional weeks in phase 5.

In the past, there was little attempt to coordinate unemployment insurance with other programs with the exception of the National Employment Service.

Since the early 60's, a number of programs have been developed in the areas of economic opportunity and social security. National programs such as the Guaranteed Income Supplement, the Canada Assistance Plan, the Canada Pension Plan and other programs such as those provided through the Department of Regional Economic Expansion were initiated to answer particular needs. But the general approach did not stress coordination and cooperation.

The new unemployment insurance plan however is based on the assumption that an integrated approach is vital from now on if Canada is to have a coherent and efficient social policy for the 1970's.

What will this approach mean in terms of the new unemployment insurance proposal? First of all, it will mean that the plan will provide for referral of claimants as required to services available from other agencies which relate in any way to unemployment problems. Because the unemployment insurance office has direct contact with those who have lost their jobs, this is a logical role for an unemployment insurance program. At present, many people do not get the help they need simply because they are not aware of what assistance is available. Under the new plan, therefore, unemployment insurance

will not only offer temporary monetary assistance, but will also provide links with other government services.

**Interviews will take place at two points in the benefit stream. The aim of these sessions will be to assist the claimant in finding ways and means of improving his situation.**

The interviews will help to diagnose the person's employment problem, motivate him in his search for employment and give him advice and direction as to government services which can be used. The results of the interviews should be to help the individual channel his efforts and serve as a basis for bringing to bear other government programs.

In support of its interview and benefit payment system, the new unemployment insurance program will have a computerized inventory of all the unemployed. It is planned that this inventory will be refined to contain as much information as possible for use in various other government programs. In addition, there will be more current analyses done of the characteristics of the unemployed in terms of age, educational background, occupation, and so on, in order to assess currently the effectiveness of the unemployment insurance program itself and the links with related government activities. In this manner new facts concerning individual, group or area problems will be brought out which can be used in planning or administering programs.

There are many other times when co-ordination can be useful. The objective of regional development programs for instance is to stimulate depressed areas. Too much "help" from unemployment insurance can prevent people from trying to adapt to new situations and, therefore, prolong the status quo.

This has been true in the case of seasonal benefits which have acted as indirect subsidies and have supported certain occupations which have only marginal economic viability. Careful and coordinated use of unemployment insurance will allow regional development and manpower policies to operate with maximum effectiveness.

Since many regional development programs are still in their formative stages, it is difficult to state definitively how the new plan will mesh with each one. However, the new plan will meld with other relevant programs. As well as coordinating its structures to fit with other programs, the new plan will fill two important holes in our existing social security structure.

Insurance for interruption of earnings caused by sickness will be one addition. This, however, will complement rather than duplicate the benefits offered by the Workmen's Compensation: i.e. sickness benefits will not be paid to workers whose sickness is job-related. Maternity benefits for interruption of earnings due to pregnancy is the other addition.

The new plan will also act as a bridge to the Canada Pension Plan. When a person retires he will have the right to a three-week benefit payment which will cover the transition from work to retirement. In the case of prolonged illness, for example, the disability provisions of the Canada Pension Plan and Quebec Pension Plan do not begin until 15 weeks after the disability occurs. The sickness benefit under the new plan would bridge the gap.

The Canada Assistance Plan has been designed to assist persons without means of support and thus will provide for people who have exhausted their entitlement at any point. Before this occurs, people will be given the information they need to avail themselves of these additional services and the agencies concerned will be alerted.

Coordination of the new plan with other federal-provincial programs will provide a more efficient use of financial and administrative resources and eliminate what overlapping may exist.



## BENEFITS

It is evident from the preceding sections that the proposed plan is more than a superficial alteration of the present program. Once adopted, it will bring about a major adjustment in coverage. Contributions, benefits, and eligibility will also be substantially affected. In addition, there will be improved coordination with other programs. It is suggested that the new plan become law on July 1st, 1971. The phasing-in of certain features, particularly in the field of contributions and administration will be spread over a number of years. In the text that follows, specific dates, based on the suggested July 1st date, are given for purposes of illustration only.

Benefit payments will be the first component of the new plan to become operative. On and after July 1st, 1971, any person who qualifies for unemployment insurance will be paid according to the new benefit scale.

Persons already receiving benefits on that day will continue to be paid according to the rules of the present plan until their entitlement runs out.

Seasonal benefits will no longer exist under the new plan. The last period during which they will be payable is the winter of 1970-71. From July 1st, 1971 on, benefits will be paid only if regular conditions are met, regardless of the time of year the claims are made.

## COVERAGE

The new coverage rules will be applied as of January 1, 1972. Until then the rules existing under the present legislation will continue to apply.

The delay in introducing the new coverage rules is necessary in order to integrate the collection of contributions to the collection of income tax by the Department of National Revenue which is done on a calendar year basis. This is to avoid complications for the employer by providing him with two deduction tables, one on July 1, 1971 and another six months later.

Employees already insured will pass easily and without problems from the old plan to the new one.

Newly-covered employees will simply become insured as of the date the new coverage rules become effective.

The only difference is that in their case the legislation will provide for a gradual phase-in period of three years as far as rates of contributions are concerned.

Self-employed fishermen will receive special treatment. Plans are being designed to protect them against risks peculiar to their occupation, such as a catch failure or the closure of a fishery (i.e. conservation, protection from pollution, etc.). The intent is to protect self-employed fishermen generally as well as they would be if they were included in the new insurance scheme.

## CONTRIBUTIONS

The present rates of contributions will continue to exist until January 1, 1972, at which time the new contribution rates will become operative. The reason for this delay has already been explained in the section on coverage.

In the case of a person already paying into the unemployment insurance fund under the present legislation, there will be no transitional period. He will simply switch to the new contribution rates as of January 1, 1972.

Persons already in the labour force excluded under the present legislation who become insurable under the new rules will enter the plan at a special rate.

At the start, this rate will be calculated at .32 per cent of weekly earnings with a ceiling set at \$0.50 week. It will rise gradually until January 1, 1975 when full normal contribution rates will come into play.

Insofar as the contribution ceiling is concerned, it is proposed that this be set at \$7,800 per year as of January 1, 1972 and be amended annually thereafter to reflect changes in average income.

The experience rating for employers as explained in the contribution chapter, will be gradually phased in starting January 1974, and in January 1976 will be in full operation.

## ADMINISTRATIVE COSTS

Under the new plan, administrative costs will be met by employers and employees. This change however will not take place until January 1, 1972, when the new contribution rates become operative. Until then the federal treasury will continue to pay for administration costs. For further information on the tentative implementation schedule, see table 7, page 33.

Table 4

This table illustrates the effects of the proposals on an employee who is covered by the present plan, taking into account the effects of making contributions tax deductible.

Annual Earnings	Yearly Decrease in Unemployment Insurance Contributions	Decrease in Income Tax*
\$ 4,000	\$18.00	\$ 6.00
5,000	26.00	9.00
6,000	25.00	12.00
7,000	18.00	16.00
8,000	11.00	18.00
9,000	11.00	21.00
10,000	11.00	21.00
12,000	11.00	24.00
14,000	11.00	28.00
16,000	11.00	32.00
18,000	11.00	36.00
20,000	11.00	36.00
25,000	11.00	36.00

\*Based on current federal tax rates including 30% average provincial tax applicable to a married taxpayer with two dependant children.

Table 5

The following illustrates the impact of the proposals on a person who will be newly covered, taking into account the preferred rates and the effects of making contributions tax deductible.

Annual Earnings	January 1972		January 1975	
	Unemployment Insurance Contribution	Tax Offset*	Unemployment Insurance Contribution	Tax Offset*
\$ 4,000	\$13.00	\$ 2.00	\$32.00	\$ 6.00
5,000	16.00	4.00	40.00	9.00
6,000	19.00	5.00	47.00	12.00
7,000	22.00	6.00	55.00	16.00
8,000	25.00	7.00	62.00	18.00
9,000	25.00	8.00	62.00	21.00
10,000	25.00	8.00	62.00	21.00
12,000	25.00	10.00	62.00	24.00
14,000	25.00	11.00	62.00	28.00
16,000	25.00	13.00	62.00	32.00
18,000	25.00	15.00	62.00	36.00
20,000	25.00	15.00	62.00	36.00
25,000	25.00	15.00	62.00	36.00

\*Based on current federal tax rates including 30% average provincial tax applicable to a married taxpayer with two dependant children.



Table 6

## ESTIMATED COVERAGE INCREASE (BASIS 1968)

Government (including federal, provincial and municipal)	437,000
Teachers	235,000
Hospitals and Charitable Institutions	180,000
Over Salary Ceiling (i.e. over \$7,800)	165,000
Armed Forces	110,000
Nurses	50,000
Police Forces	25,000
Professional Athletes	3,000
	<u>1,205,000</u>
deduct: those at present covered but should be excluded as self-employed.	<u>45,000</u>
Net Increase in Insured Population	1,160,000

Table 7

## IMPLEMENTATION SCHEDULE

	July 1/71	Jan. 1/72	Jan. 1/73	Jan. 1/74	Jan. 1/75	Jan. 1/76
<b>COVERAGE</b>						
Newly covered employee at preferred rate						
Newly covered employee at full rate						
Application of new coverage rulings						
<b>BENEFIT</b>						
Newly covered employee		March 1				
Active claimant on July 1/71 (present system until benefit expires)		July 1				
Claimants after July 1/71 (new eligibility, duration, level of benefit but insured earnings governed by past contribution)						
Seasonal benefit abolished	Eff. Dec. 1					
Beginning of regional benefit	Nov. 1					
<b>ADMINISTRATION</b>						
Cost absorbed through contributions						
<b>CONTRIBUTION</b>						
Present system						
Preferred rate						
New plan						
People over 65 or 70 in receipt of C.P.P. or Q.P.P. excluded,						
Merit rating				1/3	2/3	3/3

Type	Identification	Eligibility	Duration	Rate	Financing
Regular Unemployment Benefit	Phase 1 8-15 wks. — 8 ben. wks. 16 " — 9 " " " " 17 " — 10 " " " " 18 " — 11 " " " " 19 " — 12 " " " " (2 calendar weeks allowed to draw each benefit week)	20 or more employment weeks in past 52	3 weeks (and in advance after two week waiting period) Maximum 3 weeks	66 2/3% of earnings with maximum of \$100 per week	employees — flat rate employees — experience rate government pays extra cost when national unemp. rate exceeds 4% (a)
	Phase 2 8-19 employment weeks in past 52 — available after phase 1 or as an entrance to the system		8-12 weeks in bi-weekly payments after two weeks waiting period if entering system Maximum 12 weeks	same as phase 1	same as phase 1
	Phase 3 National unemp. rate: 0-4% predetermined at time claimant emerges from phase 2 over 4-up to 5% over 5% predetermined after 10th week	(b)	10 weeks  4 weeks 8 weeks Maximum 16 weeks	same as phase 1 although 75% provided after 10th week with dependents	shared by employee and employer up to 4% and full cost borne by government over 4% (a)
	Phase 4 Labour force attachment less than 20 wks. 20 wks. 21 to 52 wks. (one benefit week for each two employment weeks in excess of 20 weeks) — available to claimants emerging from phase 3 who have 20 or more employment weeks in past 52 weeks		0 weeks 2 " " 3-16 " " Maximum 18 weeks	66 2/3% of earnings if single 75% of earnings with dependents	full cost borne by government

same as phase 4

same as phase 4

Regional unemp. rate  
if regional rate is over  
4% and exceeds national  
rate by:

(c)

- up to 1% 0 weeks
- over 1 up to 2% 6 "
- over 2 up to 3% 12 "
- over 3% 18 "
- Maximum 18 weeks

--not predetermined  
but available on  
monthly basis for  
claimants who are  
not eligible for  
phase 4 or who have  
exhausted phase 4

Note: maximum  
entitlement from  
all Phases is  
limited to  
51 weeks.

12-13

Special Unemployment Benefits	Sickness	same as phase 1	15 weeks after two week waiting period	same as phase 1	Private sector but experience rating for employer applicable.
	Maternity	same as phase 1	9 weeks before and 6 weeks after confinement after two week waiting period	same as phase 1	Private sector but experience rating for employer not applicable.
	Retirement	same as phase 1	same as phase 1 but no waiting period	same as phase 1	Private sector but experience rating for employer not applicable.

Earnings of 25% of benefit rate allowed in phases 2 to 5.  
No earnings allowed in waiting periods or in Sickness and Maternity.  
(b) Earnings ignored in phase 1 and Retirement.  
Maximum benefit is \$100 per week in all phases.

#### Determination of Unemployment Rate

- (a) — Based on national annual average.
- (b) — Seasonally adjusted three month moving average.
- (c) — Seasonally unadjusted — 12 month moving average for the region.







## Phase 5

Taux de chômage régional:

si le taux régional est de plus de 4 p. 100 *c)* et dépasse le taux national:

jusqu'à 1 p. 100  
plus de 1 à 2 p. 100  
plus de 2 à 3 p. 100  
de plus de 3 p. 100

Néant

6 semaines  
12 semaines  
18 semaines  
Maximum : 18 semaines

- Non établie d'avance, mais les prestations sont accordées mensuellement aux assurés qui ne sont pas admissibles aux prestations de la phase 4 ou qui ont épuisé les prestations prévues à la phase 4

Nota: Toutes phases comprises, l'assuré ne peut toucher plus de 51 prestations hebdomadaires.

Même chose que pour la phase 4

Même chose que pour la phase 4

## Prestations spéciales de chômage

### Maladie

Même chose que pour les prestations de la phase 1

15 semaines après un délai de carence de deux semaines

Même chose que pour la phase 1

Secteur privé, mais l'employeur est soumis à la règle de proportionnalité

### Maternité

Même chose que pour les prestations de la phase 1

9 semaines avant l'accouchement et 6 semaines après l'accouchement, après un délai de carence de deux semaines

Même chose que pour la phase 1

Secteur privé, mais l'employeur n'est pas soumis à la règle de proportionnalité.

### Retraite

Même chose que pour les prestations de la phase 1

Même chose que pour les prestations de la phase 1, mais aucun délai de carence

Même chose que pour la phase 1

Secteur privé, mais l'employeur n'est pas soumis à la règle de proportionnalité.

Dans le cas des phases 2 à 5, le bénéficiaire peut gagner jusqu'à concurrence de 25 p. 100 du taux des prestations. Aucuns gains ne sont permis pendant les délais de carence ou la réception de prestations de maladie ou de maternité. Dans le cas des prestations de la phase 1 et des prestations de retraite, on ne tient pas compte des gains. Le maximum des prestations est fixé à \$100 par semaine au cours de toutes les phases.

## Détermination du taux de chômage

- Moyenne annuelle nationale
- Moyenne mobile trimestrielle désaisonnalisée
- Moyenne mobile annuelle pour la région, non désaisonnalisée.

PRESTATIONS

Tableau 8

Genre	Désignation	Admissibilité	Durée	Montant	Financement
Prestations ordinaires de chômage	Phase 1	20 semaines d'emploi ou plus au cours des 52 dernières semaines.	Après un délai de carence de deux semaines, paiement hebdomadaire pendant 3 semaines (Maximum: 3 semaines)	66 2/3 p. 100 des gains jusqu'à concurrence de \$100 par semaine	Employés — Taux uniforme Employeurs — Taux établi d'après la règle de proportionnalité. Le gouvernement paie les frais supplémentaires quand le taux de chômage dépasse 4 p. 100 e/.
	Phase 2	8 à 15 sem., 8 sem. de prestations	Après un délai de carence de deux semaines, paiement toutes les 2 semaines pendant 8 à 12 semaines en cas d'admission à ce niveau	Même chose que pour la phase 1	Même chose que pour la phase 1
	16 sem., 9 sem. de prestations	-Accordées à ceux qui ont déjà reçu les prestations de la phase 1 ou qui sont admissibles à ce niveau	Maximum: 12 semaines		
	17 sem., 10 sem. de prestations				
	18 sem., 11 sem. de prestations				
	19 sem., 12 sem. de prestations				
	(2 sem. civiles pour chaque prestation hebdomadaire)				
Phase 3	Taux de chômage national: Jusqu'à 4 p. 100 b/		10 semaines	Même chose que pour la phase 1, mais jusqu'à concurrence de 75 p. 100 des gains après la 10 <sup>e</sup> semaine, si l'assuré a des personnes à charge	A part égale, par les employeurs et les employés, si le taux de chômage ne dépasse pas 4 p. 100.
	Plus de 4 jusqu'à 5 p. 100		4 semaines		Le gouvernement assume tous les frais, si le taux de chômage dépasse 4 p. 100 e/
Phase 4	Établissement d'attente après la 10 <sup>e</sup> semaine		Maximum: 18 semaines		
	Durée de l'emploi: Moins de 20 sem.		Néant	66 2/3 p. 100 des gains, si l'assuré n'a personne à sa charge	Le gouvernement assume tous les frais
	20 sem.		2 semaines		
	21 à 52 sem.		3 à 16 semaines	75 p. 100 des gains, s'il y a des personnes à charge	
	(1 versement heb. de prestations par 2 semaines d'emploi en sus de 20 sem.)		Maximum: 18 semaines		
	-Prestations accordées aux assurés qui ont cessé de toucher les prestations de la phase 3 et qui ont travaillé pendant au moins 20 semaines au cours des 52 dernières semaines				

CALENDRIER DE LA MISE EN ŒUVRE DU RÉGIME

CHAMP D'APPLICATION				1 <sup>er</sup> janv. 1971	1 <sup>er</sup> janv. 1972	1 <sup>er</sup> janv. 1973	1 <sup>er</sup> janv. 1974	1 <sup>er</sup> janv. 1975	1 <sup>er</sup> janv. 1976
Employé nouvellement assuré — taux spécial									
Employé nouvellement assuré — plein taux									
Application des nouvelles règles									
d'assujettissement									
PRESTATIONS									
Employé nouvellement assuré									
Bénéficiaire de prestations le 1 <sup>er</sup> juillet 1971 (régime actuel jusqu'à l'expiration du droit aux prestations)									
Demande de prestations présentée après le 1 <sup>er</sup> juillet 1971 (conditions d'ouverture des droits, durée et prestations selon le nouveau régime, tandis que les gains assurables dépendront des cotisations versées sous l'ancien régime)									
A compter du 1 <sup>er</sup> déc.									
Abolition des prestations saisonnières									
Versement des prestations selon un taux régional									
ADMINISTRATION									
Frais prélevés sur les cotisations									
COTISATIONS									
Régime actuel									
Taux spécial									
Nouveau régime									
Exclusion des personnes âgées de plus de 65 ou 70 ans, bénéficiaires du R.P.C. ou du R.R.Q.									
Application de la règle de proportionnalité									



ACCROISSEMENT ESTIMATIF DU NOMBRE DES ASSURÉS (Année de base: 1968)

Gouvernements (fédéral, provinciaux et municipaux)	437,000
Enseignants	235,000
Hôpitaux et institutions de charité	180,000
Employés dont la rémunération excède le plafond d'assujétissement, c'est-à-dire ceux qui gagnent plus de \$7,800	165,000
Forces armées	110,000
Infirmières	50,000
Forces de police	25,000
Athlètes professionnels	3,000
A déduire: personnes actuellement assurées, mais qui devraient être exclues en tant que travailleurs indépendants.	45,000
Augmentation nette de la population assurée	1,160,000

Le tableau ci-dessous expose les répercussions du régime proposé vis-à-vis des nouveaux assujettis, compte tenu du taux de cotisations spécial qui leur sera applicable et du fait que ces dernières seront déductibles du revenu imposable.

Janvier 1972		Janvier 1975	
Revenu annuel	Cotisation d'assurance- chômage	Rabattement * d'impôt	Cotisation d'assurance- chômage
			Rabattement * d'impôt
\$ 4,000	\$13.00	\$ 2.00	\$32.00
5,000	16.00	4.00	40.00
6,000	19.00	5.00	47.00
7,000	22.00	6.00	55.00
8,000	25.00	7.00	62.00
9,000	25.00	8.00	62.00
10,000	25.00	8.00	62.00
12,000	25.00	10.00	62.00
14,000	25.00	11.00	62.00
16,000	25.00	13.00	62.00
18,000	25.00	15.00	62.00
20,000	25.00	15.00	62.00
25,000	25.00	15.00	62.00

\* Fondé sur le taux actuel de l'impôt fédéral sur le revenu, y compris l'impôt provincial dont la moyenne se situe à 30 p. 100, auquel est soumis un contribuable marié ayant deux enfants à sa charge.

Le tableau suivant expose les répercussions qu'auraient les propositions vis-à-vis d'un employé qui est assujéti au régime actuel, tenant compte des répercussions qu'aurait la déduction des cotisations du revenu imposable.

Revenus annuels	Réduction annuelle des cotisations d'assurance-chômage	Rabatement d'impôt *
\$ 4,000	\$18.00	\$ 6.00
5,000	26.00	9.00
6,000	25.00	12.00
7,000	18.00	16.00
8,000	11.00	18.00
9,000	11.00	21.00
10,000	11.00	21.00
12,000	11.00	24.00
14,000	11.00	28.00
16,000	11.00	32.00
18,000	11.00	36.00
20,000	11.00	36.00
25,000	11.00	36.00

\* Fondé sur le taux actuel de l'impôt fédéral sur le revenu, y compris l'impôt provincial dont la moyenne se situe à 30 p. 100, auquel est soumis un contribuable marié ayant deux enfants à sa charge.

Les taux actuels des cotisations s'appliqueront jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1972, date à laquelle les nouveaux taux entreront en vigueur. La raison de ce délai est donnée dans la partie traitant du champ d'application.

Aucune période de transition n'est prévue pour ceux qui contribuent déjà à la Caisse d'assurance-chômage en vertu de la législation actuelle. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 1972, ils verseront tout simplement leurs cotisations selon le nouveau taux.

Les travailleurs qui ne sont pas assurés en vertu de la Loi actuelle, mais qui le seront en vertu du nouveau régime paieront un taux spécial de cotisations.

Au début, les cotisations seront d'un montant équivalent à .32 p. 100 des gains hebdomadaires, jusqu'à concurrence de 50c. par semaine. Elles augmenteront progressivement jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 1975, date où tous les travailleurs seront sujets aux mêmes taux.

Il est proposé qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1972, l'assiette des cotisations soit fixée à \$7,800 par année et qu'elle soit par la suite modifiée chaque année de façon à tenir compte des variations du revenu moyen.

Comme il en est fait mention au chapitre sur les cotisations, à compter de janvier 1974, on commencera à appliquer progressivement aux employeurs le système de cotes, mais son application intégrale ne se fera qu'en janvier 1976.

On trouvera des précisions au sujet du calendrier provisoire de la mise en œuvre du régime au tableau 7, page 33.

En vertu du nouveau régime, les frais d'administration incomberont aux employeurs et aux employés, mais ils ne seront pas à leur charge avant le 1<sup>er</sup> janvier 1972, date où les nouveaux taux de cotisations entreront en vigueur. Dans l'inter-valle, le Trésor fédéral continuera à acquitter les frais d'administration.

PRESTATIONS CHAMP D'APPLICATION

Il ressort des sections précédentes que le régime proposé est plus qu'un remaniement sommaire du programme actuel. Le champ d'application, les cotisations et les prestations, les conditions d'admissibilité, en somme tous les éléments du régime subiront d'importantes modifications. En outre, une meilleure coordination existera entre l'assurance-chômage et les autres programmes. Il est proposé que le nouveau régime ait force de loi le 1<sup>er</sup> juillet 1971. La mise en application de certaines propositions surtout en matière de cotisations et d'administration, s'étendra sur un certain nombre d'années. Les pages qui suivent mentionnent des dates précises, fixées en fonction de celle du 1<sup>er</sup> juillet 1971, à titre d'illustration seulement.

L'augmentation des prestations constituera le premier pas dans la mise en application du nouveau régime. A compter du 1<sup>er</sup> juillet 1971, les prestations seront versées selon le nouveau barème.

Les bénéficiaires à cette date-là continueront de toucher les prestations prévues par le régime actuel jusqu'à ce qu'ils les aient épuisées.

Le régime proposé abolit les prestations saisonnières. L'hiver 1970-1971 terminée, il n'en sera plus versé. A compter du 1<sup>er</sup> juillet 1971, seules des prestations ordinaires seront payées, pourvu que soient satisfaites les conditions y ouvrant droit, quelle que soit l'époque de l'année où sera présentée la demande.

Les nouvelles règles régissant l'assujettissement n'entreront en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 1972.

Il faut retarder l'application des nouvelles règles d'assujettissement afin que la perception des cotisations puisse être intégrée à la perception de l'impôt sur le revenu que le ministère du Revenu national fait selon l'année civile. Pour faciliter les choses, l'employeur ne recevra qu'une table de retenues, au lieu de deux, pour le 1<sup>er</sup> janvier 1972.

Pour les employés déjà assurés, la transition de l'ancien au nouveau régime se fera facilement, sans difficultés.

Quant aux nouveaux assurés, ils bénéficieront pendant trois ans de taux de cotisations progressifs, tout en étant protégés intégralement dès l'entrée en vigueur du nouveau régime.

Les pêcheurs indépendants joueront d'un traitement spécial. On élaborera actuellement un programme visant à les protéger des risques que comporte leur activité, soit, les pêches nulles ou la fermeture de pêches (pour fins de conservation, protection contre la pollution, etc.). L'objet de ce nouveau programme est de protéger les pêcheurs indépendants aussi bien qu'ils le seraient sous le régime d'assurance-chômage proposé.



Comme de nombreux programmes d'expansion régionale sont encore en préparation, il est difficile de prévoir comment le nouveau régime pourra s'y greffer. Toutefois, celui-ci pourra s'intégrer à d'autres programmes pertinents. En plus de pouvoir être coordonné avec d'autres programmes, le régime proposé pourra combler deux importantes lacunes de notre régime actuel de sécurité sociale.

Premièrement, le régime prévoit l'indemnisation d'une perte de gains qui résulte d'une maladie. Or cette nouvelle forme d'assurance complétera, au lieu de faire double emploi avec elles, les indemnités que verse la Commission des accidents du travail, car les travailleurs dont la maladie se rattache à leur emploi ne toucheront pas de prestations de maladie. Deuxièmement, le régime comporte le versement de prestations de maternité dans le cas d'une privation de gains imputable à la grossesse.

En vertu du régime proposé, les travailleurs mis à la retraite toucheront, en attendant de bénéficier du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec, une somme d'argent visant trois semaines, destinée à combler le vide laissé par la perte de leur revenu.

La nouvelle Loi prévoit des prestations de maladie pendant 15 semaines; si un travailleur les épuise, il pourra réclamer des indemnités d'invalidité du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec.

Le Régime d'assistance publique du Canada a pour but d'aider les

indigents; il pourvoira donc aux besoins de ceux qui ont épuisé leurs prestations à quelque phase que ce soit. Mais avant que cette situation se produise, on leur fournira les renseignements nécessaires afin qu'ils puissent utiliser les services supplémentaires mis à leur disposition, et les organismes en cause seront mis au courant.

La coordination du nouveau régime et des autres programmes fédéraux-provinciaux assurera une meilleure utilisation des ressources financières et administratives et permettra de supprimer tout double emploi possible.

Jusqu'ici, on n'a guère cherché à

coordonner l'assurance-chômage

avec d'autres programmes, si ce n'est

avec le Service national de placement.

Depuis le début des années 60, on

a vu l'introduction d'un certain nom-

bre de programmes destinés à stimuler

l'économie et à assurer la sécurité

sociale. Pour répondre à des besoins

particuliers, on a institué des pro-

grammes d'ordre national, tels que

le supplément du revenu garanti, le

Régime d'assistance publique du

Canada, le Régime de pensions du

Canada et d'autres programmes, com-

me ceux du ministère de l'Expansion

économique régionale. Mais de façon

générale, on ne s'est pas soucié de les

coordonner ou de les intégrer les

uns aux autres.

Le nouveau régime d'assurance-

chômage présuppose que la coor-

dination des divers programmes est

devenue indispensable, si le Canada

veut avoir une politique sociale cohé-

rente et efficace, qui répondra aux

besoins des années 70.

Comment le régime proposé

tiendra-t-il compte de ce nouveau

concept?

D'abord, il assurera au besoin l'a-

cheminement des assurés vers des

services fournis par d'autres organ-

ismes qui s'intéressent d'une façon ou

d'une autre à la question du chômage.

Rien de plus logique, puisque le bu-

reau d'assurance chômage entretient

des rapports directs avec les travail-

leurs qui se trouvent sans emploi.

Actuellement, de nombreux tra-

vailleurs ne reçoivent pas l'aide dont

ils ont besoin tout simplement parce

qu'ils ne savent pas quels services

leur sont offerts. Par conséquent, le

nouveau régime ne permettra pas

seulement de fournir une aide pé-

cuniaire temporaire aux sans-travail,

mais encore servira-t-il de lien avec

d'autres services gouvernementaux.

**Des entretiens auront lieu à deux**

**moments différents pendant la durée**

**des prestations. Leur but est de four-**

**ra avoir besoin pour améliorer son**

**sort. L'entretien permettra de pronon-**

**cer un diagnostic sur les raisons qui**

**préviennent l'assuré d'emploi, de l'encon-**

**rager dans ses démarches pour trou-**

**ver du travail et de le renseigner sur**

**les autres services de l'État auxquels**

**il peut avoir recours.**

En somme, ces entretiens devraient

se solder par une meilleure orientation

des efforts de l'assuré et permettre

à d'autres programmes de l'État de

jouer leur rôle.

A l'appui de son programme de

paiement des prestations et d'entre-

tens, le nouveau régime d'assurance-

chômage recourra à l'ordinateur pour

tenir à jour un répertoire de tous les

sans-travail. On compte améliorer ce

répertoire de façon qu'il contienne

le plus de renseignements possible

pouvant servir à d'autres programmes

de l'État. De plus, on sera en mesure

de faire des études qui refléteront les

traits caractéristiques du sans-travail,

tant du point de vue âge, qu'instruc-

tion, et profession, etc., en vue de

perpétuellement réévaluer l'efficacité

de la coordination avec les autres

programmes pertinents de l'État.

De cette façon, on disposera de

nouvelles données concernant les

difficultés auxquelles font face un

particulier, un groupe ou une région,

qui pourront servir à planifier ou à

administrer des programmes.

La coordination peut se révéler

utile dans bien d'autres cas. Les pro-

grammes d'expansion régionale, par

exemple, ont pour but de stimuler

l'économie dans les régions où elle

présente un danger. Les personnes qui reçoivent

une « aide » trop grande de l'as-

surance-chômage ne feront peut-être

pas les efforts nécessaires pour s'adap-

ter aux situations nouvelles et, par-

tant pour améliorer leur sort.

Telle est la situation qu'a engen-

drée le versement des prestations sai-

sonnières qui ont servi de subventions

indirectes et contribué au maintien

de certaines professions dont la sur-

vivance économique est tout simple-

ment douteuse. L'emploi judiciaire

et rationnel du régime d'assurance-

chômage permettra l'application la

plus efficace possible des mesures

relatives au développement régional

et à la main-d'œuvre.

Comme nous l'avons déjà dit, en plus d'assumer les frais d'administration, l'État contribue actuellement de l'ensemble des cotisations de l'employeur et de l'employé. Cependant, la contribution de l'État n'est pas plus élevée en période de chômage aigu. Le régime proposé tient compte d'avantage des principes fondamentaux de l'assurance: réduction des abus au minimum, élimination de certaines caractéristiques du régime actuel et entretiens avec les bénéficiaires. Il est donc proposé que, lorsque le taux annuel moyen de chômage sera de 4 p. 100 ou moins, les employeurs et les employés assurent le financement du régime.

Cette nouvelle formule de financement permettra de maintenir les taux de cotisations des employeurs et des employés à un niveau relativement stable en période de chômage aigu, tous les frais supplémentaires étant alors à la charge de l'État.

Comme il est mentionné précédemment, ce chiffre de 4 p. 100 ne doit pas être considéré comme étant un taux de chômage acceptable; il sert uniquement à indiquer que l'État accepte d'assumer les frais des prestations ordinaires lorsque le chômage dépasse ce taux.

Par exemple, si le taux de chômage national dépasse 4 p. 100 l'État assumera seul le coût des prestations pendant une période de 26 semaines au maximum, de même que le coût supplémentaire des prestations des

phases 1 et 2 et de la première partie de la phase 3.

En outre, lorsque le taux régional dépassera 4 p. 100 et excédera de plus de 1 p. 100 le taux national, l'État prendra à sa charge, outre les frais mentionnés précédemment, les prestations de la phase 5 pendant 18 autres semaines.

LA QUOTE-PART DE L'EMPLOYEUR

La réduction des taux des cotisations résulte de l'accroissement de l'assiette des cotisations et de la généralisation du champ d'application du régime. On s'attend donc que le rapport général entre assurés et cotisations soit quelque peu inférieur à ce qu'il est sous le régime de la Loi actuelle.

Les employés actuellement exclus, mais auxquels s'appliquera le nouveau régime, paieront pendant trois ans un taux spécial de cotisations qui sera corrigé annuellement. On propose que les nouveaux assujettis, dont le nombre dépassera un million, versent au début un montant égal à .32 p. 100 de leurs gains assurables mais n'excedant pas 50c. par semaine; il augmentera graduellement pour atteindre le taux normal.

Comme il a déjà été dit, pour les employeurs cotés selon la stabilité d'emploi qu'ils offrent, le taux des cotisations s'établira d'après le nombre des mises à pied. Pour établir la cote de l'employeur, on fera abstraction du nombre d'étudiants mis à pied, de bénéficiaires de prestations de retraite, de femmes enceintes et de départs sans juste cause.

Une fois établi le rapport entre le nombre des assurés mis à pied et le nombre d'employés au service de l'employeur pendant l'année, on le comparera avec la moyenne générale établie pour l'ensemble des entreprises du pays.

Précisons: l'employeur chez qui le nombre de mises à pied est inférieur à la moyenne versera un montant égal à celui que versent ses employés, soit, selon le taux de chômage, de 71c. à 88c. par employé qui gagne \$100 par semaine. Les employeurs chez qui le nombre de mises à pied est élevé versont le double, soit de \$1.42 à \$1.76 par employé gagnant le même salaire.

De nombreux employeurs, chez qui le nombre de mises à pied se situe entre ces deux pôles, verseront des cotisations établies au prorata. Ils paieront, selon le taux de chômage, de \$0.99 à \$1.23 par employé gagnant \$100 par semaine.

L'adoption de la règle de proportionnalité (la cote) fera peser sur les établissements où se produisent les mises à pied un fardeau plus en proportion du coût des prestations versées à leurs employés et incitera les employeurs à stabiliser l'emploi chez eux.

Toutefois, il faut avouer que la règle de proportionnalité ne saurait, pour des raisons d'ordre administratif, être appliquée qu'aux employeurs qui versent à des assurés des salaires atteignant plus de \$78,000 par année. Les employeurs non cotés paieront des cotisations établies d'après le taux moyen applicable aux employeurs en général. En outre, un plafond est prévu en ce qui concerne le montant qu'un employeur devra verser à l'égard de chacun de ses employés.

La mise en application de la règle de proportionnalité se fera progressivement au cours des années 1974 et 1975, ne devenant intégrale qu'en l'année civile 1976. Au cours des années 1972 et 1973, les cotisations des employeurs seront légèrement supérieures à celles de leurs employés. Le montant des cotisations pourra s'accroître, décroître ou rester stable, selon que variera la cote de l'employeur établie selon la formule décrite précédemment.

QUOTE-PART DES EMPLOYÉS

On peut affirmer que les primes d'assurance doivent être proportionnées à l'importance du risque et que l'idéal serait de calculer la prime de chaque employé en fonction du risque qu'il court d'être mis à pied par son employeur.

Toutefois, le régime d'assurance-chômage proposé s'écarte de ce principe. Il fait partager la couverture des risques par tous ceux qui bénéficient du régime, parce qu'il serait injuste qu'un travailleur, qui doit accepter un emploi comportant de grands risques de mise à pied, doive assumer le fardeau que supposent ces risques. Ainsi, tous les employés paieront un taux uniforme de cotisations rectifiées annuellement en fonction du montant des prestations versées.

Le montant des gains sur lequel s'établissent les cotisations en vertu de la Loi actuelle a été augmenté de temps à autre. Actuellement, l'assuré verse des cotisations dont le montant se calcule sur les premiers \$100 qu'il gagne dans la semaine. On propose de porter à \$150 l'assiette des cotisations, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1972; mais aucune cotisation ne sera prélevée sur la partie des gains excédant \$7,800 par année, quelle qu'elle soit.

Actuellement, le travailleur assuré paie une cotisation hebdomadaire de \$1,40, s'il gagne \$100 par semaine. En vertu du régime proposé, s'il gagne \$100 par semaine, il versera une cotisation hebdomadaire de 71c, à 88c, selon le taux moyen de chômage. La cotisation la plus élevée se situera entre \$1,06 et \$1,32 et le plafond des gains assurables sera de \$150.

Lors de l'établissement d'un régime d'assurance-chômage comme celui qui est proposé, il importe de déterminer comment il sera financé. Plusieurs possibilités, les unes meilleures que les autres, s'offrent au choix. Soit que l'État assume entièrement les frais de fonctionnement du régime, soit que le secteur privé le fasse, soit que les deux s'en partagent la charge.

Dans d'autres pays, les frais de l'assurance-chômage incombent en grande partie aux employeurs. Il s'ensuit que ces derniers s'opposent vigoureusement à l'accroissement des prestations ou à ce que le régime soit réorganisé en vue de satisfaire aux besoins nouveaux des travailleurs.

Pour sa part, le Canada a choisi un mode différent de financement de son programme d'assurance-chômage, ce qui lui permet d'adopter une attitude entièrement différente et plus souple dans ce domaine.

La Loi actuelle prévoit un mode tripartite de financement: les employeurs et les employés versent une part égale et le gouvernement fédéral contribue un montant qui égale 20 p. 100 de l'ensemble des cotisations qu'ont versées les employeurs et les employés.

Le financement du régime proposé demeurera tripartite, mais les modalités d'application seront différentes. Les employeurs et les employés paieront le coût des prestations ordinaires lorsque le taux de chômage sera de 4 p. 100 ou moins.

La quote-part de l'employeur dépendra de la stabilité d'emploi qu'il offrira, c'est-à-dire du nombre de de-

La quote-part de l'État dépendra du taux national de chômage.

Le montant des gains sur lequel s'établissent les cotisations en vertu de la Loi actuelle a été augmenté de temps à autre. Actuellement, l'assuré verse des cotisations dont le montant se calcule sur les premiers \$100 qu'il gagne dans la semaine. On propose de porter à \$150 l'assiette des cotisations, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1972; mais aucune cotisation ne sera prélevée sur la partie des gains excédant \$7,800 par année, quelle qu'elle soit.

Actuellement, le travailleur assuré paie une cotisation hebdomadaire de \$1,40, s'il gagne \$100 par semaine. En vertu du régime proposé, s'il gagne \$100 par semaine, il versera une cotisation hebdomadaire de 71c, à 88c, selon le taux moyen de chômage. La cotisation la plus élevée se situera entre \$1,06 et \$1,32 et le plafond des gains assurables sera de \$150.



QUATRIÈME PHASE

Cette phase se rattache à la durée d'emploi. L'assuré qui justifie de 20 semaines ou plus a droit de recevoir des prestations pendant une période pouvant aller jusqu'à 18 semaines, pour peu bien sûr qu'il satisfasse toujours aux autres conditions ouvrant droit aux prestations.

CINQUIÈME PHASE

Cette phase se rattache à l'offre et à la demande et s'applique quand le taux de chômage régional est supérieur à 4 p. 100 et dépasse de plus de 1 p. 100 le taux national. Chaque assuré peut toucher des prestations pendant une période pouvant aller jusqu'à 18 semaines, compte tenu du taux régional, mais la durée des prestations de toutes les phases ne doit pas dépasser 51 semaines. Le taux de chômage régional est établi mensuellement. Si, d'après le taux mensuel, la durée des prestations est réduite, l'assuré ne se trouve pas immédiatement privé des prestations.

La délimitation des régions tient compte des industries qui y sont exploitées, de la mobilité de la main-d'œuvre, de l'étendue des régions et de la compétence actuelle des gouvernements fédéral et provinciaux sur le plan politique ou administratif.

PRESTATIONS SPÉCIALES DE CHÔMAGE

Le nouveau régime prévoit, en plus des prestations ordinaires, le versement de prestations spéciales dans les cas où le chômage résulte de la maladie, d'une grossesse ou de la mise à la retraite. Les conditions d'attribution de ces prestations et la période de temps pendant laquelle elles seront versées figurent au tableau 8, pages 34 et 35.

Nous avons déjà parlé dans le Livre blanc des dispositions de la Loi actuelle au sujet des personnes en chômage à cause de la maladie, d'une grossesse ou de la mise à la retraite. Un chômeur malade ne peut toucher des prestations, à moins qu'il ne tombe malade après le début d'une période de prestations; une femme enceinte est généralement exclue du bénéfice des prestations pendant les périodes de 6 semaines qui précèdent et qui suivent l'accouchement; un retraité peut toucher des prestations pendant une période allant jusqu'à 18 mois.

L'établissement des prestations spéciales supprime les anomalies auxquelles la Loi actuelle donne lieu relativement à ces trois catégories de personnes et permet de leur offrir une aide pécuniaire établie d'après ce que signifie effectivement la «privation des gains» dans le monde du travail d'aujourd'hui.

<p>PREMIÈRE PHASE</p> <p>Au début de cette phase, soit après le délai de carence de deux semaines, les personnes qui y ont droit recevront une somme visant trois semaines. Dans les conditions normales, il faut ordinairement de 3 à 5 semaines pour se trouver un emploi. Donc, si quelqu'un se trouve du travail au cours de la période de trois semaines qui constitue la première phase, il peut conserver tout le montant reçu.</p> <p>Ce paiement a pour but d'encourager le bénéficiaire à se chercher du travail. Il vise également à réduire les frais d'administration qu'occasionne normalement l'admission du chômeur au bénéfice des prestations ordinaires.</p>	<p>DEUXIÈME PHASE</p> <p>La deuxième phase comprend des secours en argent et des services d'orientation. Elle intéresse les personnes sans travail qui ont épuisé les prestations de la première phase et celles qui n'y avaient pas droit et sont pour la première fois bénéficiaires de prestations.</p> <p>La durée des prestations dépend du nombre de semaines d'emploi (8 à 20). Au cours de l'entretien sommaire auquel sera soumis le chômeur au début de cette phase de prestations, on le dirigera vers les centres de Main d'œuvre du Canada et d'autres organismes de l'État, afin de l'aider à réintégrer le marché du travail. Un autre entretien, plus en profondeur, vers la fin de la phase, permettra de déterminer la mesure dans laquelle il a eu recours aux services indiqués et leur efficacité. Au cours de cette phase, l'assuré doit prouver sa capacité et sa volonté de travailler de nouveau. Par exemple, une personne pourra se voir privée d'autres prestations, si elle refuse de recourir aux services mis à sa disposition par d'autres organismes de l'État.</p>	<p>TROISIÈME PHASE</p> <p>Cette phase se rattache au taux national de chômage. Toutes les personnes admises à toucher les prestations prévues à cette phase, c'est-à-dire ayant bénéficié des prestations de la phase 2 ou des phases 1 et 2, recevront une aide financière pendant 10 autres semaines, si le taux de chômage est de 4 p. 100 ou pendant huit autres semaines, s'il se situe entre 4 et 5 p. 100 ou pendant quatre autres semaines, s'il dépasse 5 p. 100. Cette prolongation des prestations tient compte de ce qu'en période de chômage aigu il faut ordinairement plus de temps pour trouver un emploi.</p>
---	--	--

- maximum des prestations; il est actuellement de \$53.
- Aucun assuré, sauf celui qui demande une prestation de retraite, ne peut commencer à toucher des prestations avant que ce soit écoulée une période de deux semaines.
- Tous les gains obtenus pendant le délai de carence seront déduits des premières prestations.
- Si les gains hebdomadaires dépassent 25 p. 100 des prestations hebdomadaires, l'excédent en sera déduit. Mais il n'en sera pas ainsi dans le cas des prestations de maladie et de maternité pendant le versement desquelles les bénéficiaires ne doivent toucher aucun gain.
- Le paiement des prestations se fera toutes les deux semaines, sauf en ce qui concerne les prestations de la première phase qui seront versées pour une période visant trois semaines.
- La prestation de retraite sera payée en une somme globale.
- Toute les prestations d'assurance-chômage seront impossibles. A l'heure actuelle, plusieurs employés reçoivent des prestations d'assurance-chômage pendant la période de l'année où ils sont sans travail, bien que leur revenu soit sensiblement élevé pendant le reste de l'année. Exempter les prestations de l'impôt sur le revenu est injuste envers ceux qui gagnent un revenu identique mais doivent payer un impôt plus lourd. En outre, selon le régime

actuel, un assuré qui reçoit des prestations de \$53 par semaine peut gagner jusqu'à \$27 sans que cela influe sur ses prestations. Vu qu'il jouit alors d'un revenu non imposable de \$80 par semaine, il se peut qu'il ne soit pas trop empressé de retourner au travail, même pour un salaire de \$100 par semaine qui lui est imposable. L'imposition des prestations devrait corriger cette anomalie.

On trouvera au tableau 8, pages 34 et 35, des précisions au sujet de chacune de ces cinq phases de prestations ordinaires.

ADMISSIBILITÉ

Pour toucher des prestations d'assurance-chômage, il ne suffit pas de verser des cotisations. Au contraire, l'assuré doit remplir plusieurs conditions pour établir son droit aux prestations.

En vertu de la législation actuelle, un assuré a le droit de toucher des prestations (1) s'il est privé de ses gains parce qu'il est en chômage (2) s'il est capable de travailler et dispose (3) s'il ne peut travailler et (3) s'il ne peut trouver un emploi approprié.

En outre, au moins 30 cotisations hebdomadaires doivent avoir été inscrites à son nom au cours des deux années qui ont précédé sa cessation d'activité, 8 de ces cotisations ayant été versées au cours de la dernière année.

Le régime proposé retient les trois principales conditions énoncées pour l'ouverture du droit aux prestations. Toutefois, il donne plus d'ampleur à la notion de "privation des gains" en prévoyant le versement de prestations de maternité, de maladie et de retraite, au sujet desquelles on trouvera des précisions plus loin.

Le nouveau régime offre des conditions d'admission adoucies: une personne qui a travaillé au moins 20 semaines pendant les 52 semaines précédant la cessation de son activité a droit aux prestations de chômage ordinaires ou spéciales. Les personnes qui ne font pas régulièrement partie de la population active, qui n'ont travaillé que pendant 8 à 19 semaines au cours des 52 semaines antérieures, auraient droit aux prestations de la

phase 2. (En vertu du régime proposé, une semaine de travail est une semaine pendant laquelle une personne a gagné au moins \$25. Il ne sera plus tenu compte des demi-semaines.)

Les conditions d'ouverture du droit aux prestations étant moins rigoureuses, le nouveau régime s'applique à un éventail beaucoup plus étendu d'employés. Des conditions d'admissibilité plus faciles permettront à un plus grand nombre d'actifs authentiques de toucher des prestations. À l'heure actuelle, plusieurs travailleurs ne peuvent jamais établir leur droit aux prestations. En outre, d'autres doivent s'adresser à l'assistance sociale parce que leurs prestations d'assurance-chômage sont insuffisantes. Toutefois, les nouvelles conditions d'admissibilité ne sont qu'une des caractéristiques du régime proposé. Des prestations nouvelles et plus élevées sont aussi prévues.

Il est possible qu'une personne touche successivement les prestations des cinq phases du régime. Si une personne a travaillé pendant 20 semaines ou plus au cours des 52 semaines qui ont précédé la perte de son emploi, elle a droit à toutes les prestations ordinaires et spéciales des cinq phases, pourvu, évidemment, qu'elle remplisse que à un éventail beaucoup plus étendu d'employés. Des conditions d'admissibilité plus faciles permettront à un plus grand nombre d'actifs authentiques de toucher des prestations. À l'heure actuelle, plusieurs travailleurs ne peuvent jamais établir leur droit aux prestations. En outre, d'autres doivent s'adresser à l'assistance sociale parce que leurs prestations d'assurance-chômage sont insuffisantes. Toutefois, les nouvelles conditions d'admissibilité ne sont qu'une des caractéristiques du régime proposé. Des prestations nouvelles et plus élevées sont aussi prévues.

— L'expression "privation des gains" signifie une perte de gains résultant d'un manque de travail, d'une maladie ou d'une grossesse. Quiconque a été l'objet d'un renvoi motivé ou a quitté son emploi sans juste cause, peut toucher des prestations après une certaine période d'exclusion.

— Le montant des prestations re-présentera 66 2/3 p. 100 des gains hebdomadaires. Pendant la dernière partie de la phase 3, il atteindra 75 p. 100, si le chômeur a des personnes à charge. Il en sera de même pendant toute la durée des phases 4 et 5. Toutefois, on a fixé à \$100 le montant

PRESTATIONS ORDINAIRES

Ainsi, plus de 1,160,000 personnes viendront s'ajouter à celles qui se trouvent actuellement assujetties au régime d'assurance-chômage, ce qui portera le nombre des assurés à environ 6 millions et demi (voir le tableau 6, page 32). Ce chiffre représente 96,3 p. 100 de la population active. Plus de la moitié des personnes auxquelles s'appliquera le nouveau régime gagnent actuellement moins de \$7,800 par année. Cependant, des 5,250,000 travailleurs déjà assujettis à l'assurance-chômage, à peu près 1,000,000 gagnent plus de \$7,800, mais ils demeurent assurés parce qu'ils sont rémunérés à l'heure.

Le régime proposé, comme le régime actuel, ne s'applique pas aux travailleurs indépendants. Il y a deux raisons à cela: tout d'abord, ces travailleurs sont libres de travailler ou non; en second lieu, chacun d'eux exploite une entreprise dans un but lucratif. Or, l'assurance-chômage n'a pas pour objet d'indemniser la perte de profits.

L'activité exercée ne sera plus le facteur déterminant de l'assujettissement au régime. L'exécution d'un travail pour le compte d'autrui, voilà ce qui sera désormais l'élément déterminant. Ainsi les pêcheurs, assurés en tant que catégorie de travailleurs depuis quelques années, ne seront dorénavant employés indépendants d'autres travailleurs. Ils en sera de même des professions auxquelles s'appliquait le régime jusqu'ici.

Toutefois, les pêcheurs indépendants ne seront pas perdants. La station

bilisation du revenu des pêcheurs commerciaux s'impose, plus encore dans le cas de ceux qui habitent des localités isolées. En attendant qu'on ait mis au point un régime spécial d'assistance à leur intention, les pêcheurs autonomes resteront assujettis à l'assurance-chômage.

L'objet du régime d'assurance-chômage, étant la protection des travailleurs, il importe de définir ce qu'est un membre authentique de la population active: toute personne qui touche une rémunération de \$25 ou plus par semaine, versera une cotisation. Est écarté du champ d'application quiconque occupe un emploi occasionnel étranger au commerce ou à l'activité ordinaire de l'employeur. C'est donc dire qu'un particulier n'a pas à cotiser au régime ni à verser des cotisations pour le compte d'un travailleur qu'il embauche pour pelleter de la neige ou couper le gazon, même si un contrat de travail existe.

Toute personne embauchée pour exécuter un travail occasionnel qui se rattache au commerce ou à l'activité ordinaire de l'employeur est considérée comme un employé à temps partiel; le nouveau régime s'appliquera aux travailleurs à temps partiel qui gagnent au moins \$25 par semaine.

Vu que le régime proposé a pour but de servir de complément à d'autres mesures sociales, les bénéficiaires du Régime de rentes du Canada ou du Régime de rentes du Québec ne seront plus considérés comme faisant partie de la population active.

Certains personnes actuellement exclues, par exemple, le conjoint de l'employeur, continueront de l'être. Les ressortissants d'un pays étranger travaillant au Canada pour le compte du gouvernement ou d'un organisme de leur pays continueront également d'être exclus. Toutefois, les Canadiens qui travaillent pour un tel employeur peuvent bénéficier de la protection du régime avec l'assentiment du pays étranger.

Jusqu'ici, les gouvernements provinciaux pouvaient choisir les emplois qu'ils souhaitent assurer. Désormais, ils pourront, soit en assurer leurs employés, soit n'en assurer aucun. À l'heure actuelle, les fonctionnaires provinciaux sont assurés dans une proportion allant de 15 à 53 p. 100.



La façon de concevoir l'assurance-chômage fait voir les convictions et les attitudes qui avaient cours à

l'époque où elle a été adoptée. Pendant les années 30, le gouvernement

fédéral a assumé un rôle nouveau : aider la population pendant une

période d'insécurité économique ; c'est alors qu'on a décidé quels

seraient ceux qui bénéficieraient de l'assurance.

La protection était accordée aux travailleurs disposant de revenus

faibles, dont un grand nombre se trouvaient pour ainsi dire

dans l'indigence pendant la période de chômage aigu des années 30. Cette

catégorie comprenait tous les salariés et les travailleurs touchant

des appointements, dont la rémunération était inférieure à \$2,000 par

année. Ce plafond d'assujettissement initial, qui a fait l'objet de nombreux

modifications depuis 1941, se situe actuellement à \$7,800. On estime

maintenant que les travailleurs qui touchaient

une meilleure rémunération jouissaient déjà d'un avantage et qu'ils pouvaient

subvenir à leurs besoins, si par hasard ils perdaient leur emploi.

D'autres catégories de travailleurs étaient exclus du régime pour des

raisons qui pouvaient paraître valables à ce moment-là, mais qui

ne le sont plus aujourd'hui.

Il fut un temps où un travailleur vivant dans les régions septentrionales se trouvait automatiquement

exclu du bénéfice des prestations pour la simple raison qu'il était

difficile à atteindre.

Les personnes qui occupaient un emploi dans les institutions de

charité ou dans les hôpitaux ne pouvaient bénéficier de l'assurance-

chômage, parce que la plupart de ces établissements étaient des entre-

prises privées sans but lucratif. L'assurance-chômage, estimait-on,

aurait grevé leur budget.

Les personnes occupant un emploi réputé stable, peu sujettes à tomber

en chômage, constituaient une autre catégorie de travailleurs privés de la

protection de la Loi.

Mais aujourd'hui, la situation diffère de celle des années 40 et même des

années 50. Nombreuses sont les catégories de travailleurs autrefois con-

sidérés à l'abri du chômage qui, de nos jours, peuvent en être victimes.

L'enseignant, l'agent de police, le militaire ou le fonctionnaire ne peut plus compter sur la

stabilité traditionnelle de son emploi. L'offre peut dépasser la demande ;

les mesures d'austérité peuvent rendre certains emplois « excédentaires » ;

les progrès techniques peuvent occasionner l'interruption des gains, comme dans le cas où le travailleur

doit faire l'apprentissage d'un nouveau métier ou se préparer à

occuper un emploi différent.

De nos jours, les établissements de charité et les hôpitaux ne se

rancent plus, pour la plupart, parmi les organismes philanthropiques

sans but lucratif qui subsistent grâce à la charité privée. La situation

ayant changé, il leur incombe d'offrir la protection de l'assurance-

chômage à leurs employés.

L'isolement n'est plus une raison pour exclure quelqu'un du bénéfice

des prestations d'assurance-chômage. Les moyens de communication et de

transport améliorés devraient éliminer tous les obstacles d'ordre adminis-

tratif au versement de prestations à tous les travailleurs, où qu'ils

habitent.

Il va de soi que les principes qui régissaient hier le champ d'application de l'assurance-chômage ne

valent plus aujourd'hui. L'assujettissement de certains groupes de

travailleurs, si souvent décidé d'une façon arbitraire, de même que le

plateaunement de l'assiette des cotisations ne répondent plus aux

besoins de notre société.

Pourquoi celui qui gagne \$7,800 par année a-t-il droit à être protégé

contre les effets du chômage, tandis qu'un autre, dont le salaire est de

\$7,801, n'y a pas droit ?

Le régime proposé ne comporte aucun plafond d'assujettissement et

protège tous les employés. Toutefois, le prélèvement des cotisations

ne se fera que sur les premiers \$150 gagnés hebdomadairement. Ce mon-

tant pourra fluctuer au cours des années, puisqu'il sera rectifié pour

tenir compte des variations du revenu moyen.

Par conséquent, en vertu du nouveau régime, le plus grand nombre

possible de travailleurs soumis à la subordination et à la surveillance

d'un employeur sera assuré. Cette règle permet d'inclure tous les tra-

vailleurs.

Dans la première partie, nous énonçons les principes dont s'inspire le régime d'assurance-chômage proposé; dans la seconde, nous exposons ses principaux traits caractéristiques. La troisième partie s'adresse au lecteur désireux d'en savoir davantage sur les nombreux aspects de ce régime.

- Quel montant l'employé devra-t-il contribuer?
  - La protection s'étendra-t-elle aux travailleurs occasionnels?
  - Comment les diverses phases du régime des prestations se succéderont-elles et quelle en sera la durée?
  - En vertu de quels critères seront désormais établies les cotisations de l'employeur?
  - Quand le nouveau régime commencera-t-il à fonctionner?
  - Comment se fera l'affiliation de nouveaux groupes au régime?
- Voilà certaines des questions auxquelles on s'efforce de répondre dans les cinq sections de la troisième partie traitant du champ d'application, de l'admissibilité et des prestations, du financement, de la coordination et de la mise en œuvre du régime.





Tableau 2

## COTISATIONS DES EMPLOYÉS

Gains hebdomadaires	Taux actuels	Taux proposés
\$ 25	\$ .20	\$ .20
35	.35	.28
45	.50	.36
55	.65	.43
65	.80	.51
75	.95	.59
85	1.10	.67
95	1.25	.75
100	1.40	.79
120	1.40	.95
140	1.40	1.11
150	1.40	1.19

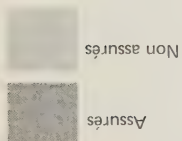
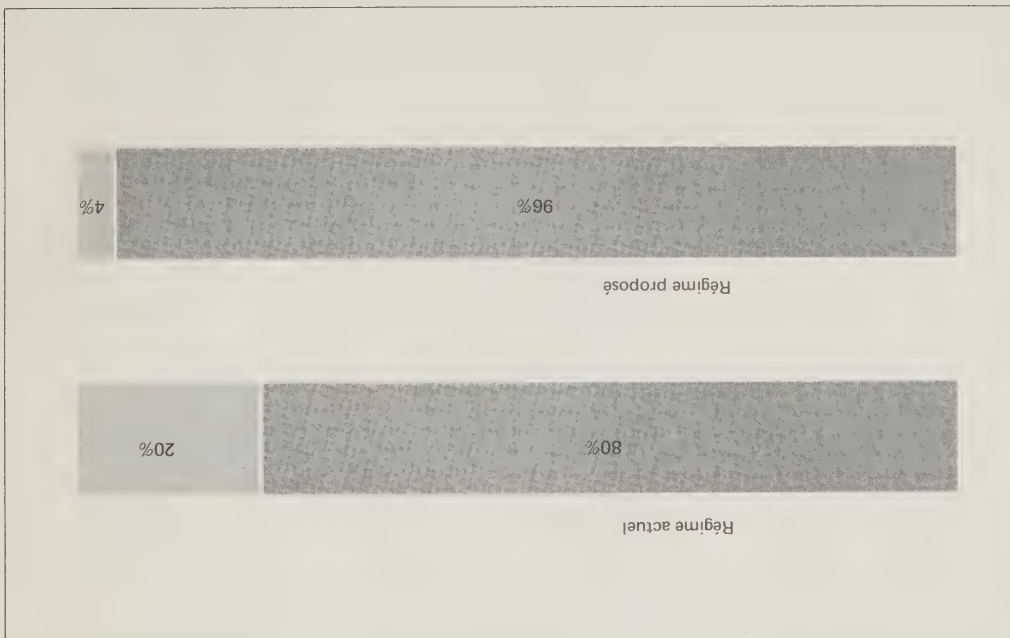
Tableau 3

## COTISATIONS DES EMPLOYEURS

(A supposer que la rémunération hebdomadaire moyenne des employés soit de \$100)

TAILLE DE L'ENTREPRISE		COTISATIONS HEBDOMADAIRES PAR EMPLOYÉ	
Salaires annuels assurés	Coefficient de mise à pied	Taux présents	Taux proposés
Jusqu'à \$78,000	Sans objet	\$1.40	\$1.11
Plus de \$78,000	Faible Moyen Élevé	\$1.40 \$1.40 \$1.40	\$ .79 \$1.11 \$1.58





CHAMP D'APPLICATION – en 1968 – LES ACTIFS OCCUPANT UN EMPLOI

ré comme s'étant retiré volontairement des rangs des actifs et n'aura plus droit aux prestations de chômage.

En attendant de toucher les allocations prévues, le retraité recevra de l'assurance-chômage une somme d'argent représentant tant trois prestations hebdomadaires, afin de suppléer au revenu qu'il aura perdu en cessant de travailler.

6. Le régime proposé comporte cinq phases. Depuis le moment où le travailleur en chômage pré-sentera sa demande d'aide jusqu'à celui où il trouvera un nouvel emploi, il pourra recevoir des secours financiers et recourir aux services mis à sa disposition pour l'aider à réintégrer le plus tôt possible les rangs des actifs.

7. Le nouveau régime prévoit un minimum de deux entretiens avec les assurés afin de leur souligner le côté évolutif du plan. De façon générale, ces entretiens permettront de mieux régler le paiement des prestations. Ils ont pour premier objet d'aider les assurés, mais ils serviront aussi à découvrir ceux qui ne devraient pas toucher de prestations et à réduire au minimum les abus auxquels donne lieu le régime actuel à cause d'un manque de rapport direct avec les assurés.

8. Les travailleurs indépendants ne jouiront plus de la protection de

la Loi sur l'assurance-chômage. Toutefois, les pêcheurs indépendants constituent une catégorie spéciale de travailleurs; ils continueront de bénéficier d'une protection jusqu'à ce que soit mise en œuvre un nouveau programme de protection contre les risques que comporte l'emploi dans l'industrie primaire de la pêche.

9. On abolira les prestations spéciales dont peuvent bénéficier les employés saisonniers vu que la période ouvrant droit aux prestations a été réduite à 8 semaines d'emploi.

10. L'Etat assumera les frais des prestations ordinaires, supplémentaires, occasionnés par un taux de chômage national annuel moyen supérieur à 4 p. 100.

11. Des prestations supplémentaires seront payées dans les régions où le taux de chômage sera supérieur à 4 p. 100 et excédera de plus de 1 p. 100 le taux national.

12. Les cotisations des employeurs et des employés assujettis au régime actuel seront moins élevées. (Voir les tableaux 2 et 3, page 13).

13. Les travailleurs exclus du champ d'application du régime actuel, qui seront assujettis au régime proposé, paieront des cotisations à un taux spécial, taux qui augmentera progressivement pour atteindre la normale le 1<sup>er</sup> janvier 1975.

14. Les travailleurs indépendants ne jouiront plus de la protection de

la Loi sur l'assurance-chômage. Toutefois, les pêcheurs indépendants constituent une catégorie spéciale de travailleurs; ils continueront de bénéficier d'une protection jusqu'à ce que soit mise en œuvre un nouveau programme de protection contre les risques que comporte l'emploi dans l'industrie primaire de la pêche.

9. On abolira les prestations spéciales dont peuvent bénéficier les employés saisonniers vu que la période ouvrant droit aux prestations a été réduite à 8 semaines d'emploi.

10. L'Etat assumera les frais des prestations ordinaires, supplémentaires, occasionnés par un taux de chômage national annuel moyen supérieur à 4 p. 100.

11. Des prestations supplémentaires seront payées dans les régions où le taux de chômage sera supérieur à 4 p. 100 et excédera de plus de 1 p. 100 le taux national.

12. Les cotisations des employeurs et des employés assujettis au régime actuel seront moins élevées. (Voir les tableaux 2 et 3, page 13).

13. Les travailleurs exclus du champ d'application du régime actuel, qui seront assujettis au régime proposé, paieront des cotisations à un taux spécial, taux qui augmentera progressivement pour atteindre la normale le 1<sup>er</sup> janvier 1975.

14. Les travailleurs indépendants ne jouiront plus de la protection de

plus de \$78,000 par année seront cotés. La cote se fondera sur le nombre de mises à pied dans son établissement par rapport toutes les autres entreprises du pays. L'établissement d'une cote en fonction du nombre de mises à pied effectuées incitera les employeurs à rendre plus stable l'emploi chez eux.

15. Il est proposé que les prestations soient imposables et que les cotisations puissent être déduites du revenu soumis à l'impôt.

Voici les points saillants du régime proposé:

1. Au nombre des cotisants au régime d'assurance-chômage viendront se joindre 1, 160,000 personnes antérieurement écartées de son champ d'application. Cela signifie que la protection du régime s'étendra pour ainsi dire à tous les travailleurs. (Voir le tableau 1, page 12, qui montre le pourcentage des travailleurs assurés en vertu de la Loi actuelle et en vertu du régime proposé.)
  2. La durée de la période de base ouvrant droit aux prestations sera réduite. Le régime proposé permettra de verser certaines prestations à l'assuré qui aura travaillé pendant 8 semaines au cours des 52 semaines antérieures au chômage et d'accorder les prestations prévues à toutes les phases à l'assuré qui aura travaillé pendant au moins 20 semaines au cours de l'année. Selon les conditions actuelles, l'assuré doit avoir versé 30 cotisations hebdomadaires au cours des deux années antérieures.
  3. Les assurés toucheront des prestations sensiblement plus élevées. En vertu du régime proposé, l'assuré touchera 66 2/3 p. 100 de ses gains, le montant maximum des prestations ne dépassant pas \$100 par semaine au début. Pendant les dernières phases, les taux atteindront 75 p. 100 des gains du chômeur qui a des personnes à sa charge. En vertu de la Loi actuelle, le montant des prestations versées est en fonction des gains, de la durée d'emploi et du nombre de personnes à la charge de l'assuré. Les prestations représentent en moyenne 43 p. 100 des gains et le plafond est fixé à \$53 par semaine.
  4. Afin de combler les lacunes du régime actuel, des prestations seront versées aux personnes privées de leur revenu par suite d'une maladie ou d'une grossesse. Dans les deux cas, les prestations viseraient une période de 15 semaines et s'appliqueraient à tout assuré qui cesse de toucher une rémunération par suite d'une grossesse ou d'une maladie et qui a travaillé pendant 20 semaines ou plus au cours des 52 semaines antérieures.
  5. Une prestation de retraite visant trois semaines sera versée à toute personne âgée de 65 à 70 ans qui choisira de recevoir la pension prévue par le Régime de pensions du Canada ou le Régime de rentes du Québec. On la considérera alors comme s'étant retirée volontairement des rangs des actifs.
- Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec viendront à maturité le 1<sup>er</sup> janvier 1971. Tous les Canadiens âgés de 65 à 70 ans pourront alors bénéficier des avantages qu'offrent ces régimes. A compter de ce moment-là, le travailleur qui décidera de toucher les allocations que prévoient ces régimes sera considéré-

Quoi qu'il en soit et compte tenu des grandes tendances actuelles, telles sont nos propositions pour les prochaines années. Elles s'appuient sur une analyse bien précisée et étudiée avec soin de la nature et des besoins de notre société actuelle.

Il est très concevable que, dans 30 ou 40 ans, notre conception du travail et de l'emploi diffèrera sensiblement de l'idée que nous nous en faisons aujourd'hui. Les machines et les ordinateurs permettront peut-être à la masse des travailleurs de se livrer à des activités qui de nos jours s'apparentent plus aux "loisirs" qu'au "travail".

D'après le sens que nous donnons actuellement à ce mot, le "travail" sera peut-être le privilège exclusif des innovateurs et des technocrates et la "morale professionnelle", par laquelle le notre jeune pays novateur s'est signalé, pourrait bien disparaître au fur et à mesure que nous nous engageons dans l'ère post-industrielle du XX<sup>e</sup> siècle. Personne ne connaît vraiment la mesure dans laquelle la société se transforme de demain obligera le Canada à repenser une idée qui, de nos jours, est aussi profondément ancrée et aussi nécessaire que l'assurance-chômage.

Du point de vue analytique, le régime est souple. Par exemple, il comporte des rouages automatiques qui permettront d'accroître les prestations et de relever le plafond d'assujettissement à mesure qu'augmentera la rémunération. Les cotisations que l'Etat devra assumer seront en fonction des taux fluctuants du chômage et les

l'inégalité des frais d'assurance-  
chômage entre les provinces.  
Certains provinces souffrent  
d'un chômage plus accentué  
que d'autres; il en résulte que les  
tendances à être relativement plus  
importantes, tandis que les cotisa-  
tions reçues de ces provinces par  
la Caisse d'assurance-chômage ont  
tendance à être relativement moins  
élevées;”  
S'il est clair que le gouvernement  
fédéral doit s'attaquer au chômage,  
il est tout aussi clair que s'impose  
une coordination poussée de  
l'ensemble de ses politiques et  
programmes sociaux, destinés à  
résoudre le problème du chômage,  
et d'autres programmes connexes,  
sans laquelle ne saurait s'opérer  
une amélioration des programmes  
de développement social au Canada  
dans les années 70.  
Le gouvernement reconnaît déjà  
la nécessité de donner à tous les Ca-  
nadiens l'occasion de bénéficier des  
progrès qui s'accomplissent au Ca-  
nada en indiquant qu'il veut créer  
des emplois et instituer des services  
en vue d'assurer une meilleure  
répartition des ressources. Men-  
tionnons, à titre d'exemple, les  
programmes qu'ont établis le  
ministère de la Main-d'œuvre et de  
l'immigration et celui de l'Expansion  
économique régionale.  
**Ce que recherche d'abord le sans-  
travail, c'est le maintien de son reve-  
nu; l'assurance-chômage est son  
premier point de rencontre avec le  
gouvernement.**

Pour que les travailleurs en  
chômage puissent avoir accès à tous  
les services mis à leur disposition,  
il faut que la coordination règne  
dans l'ensemble des programmes de  
mise en valeur des ressources  
humaines et au plus grand nombre  
de paliers possible, sur le plan  
fédéral, provincial ou municipal. Il  
nous faudra consacrer de longues  
heures à étudier la question de la  
coordination, si nous voulons  
éviter qu'une profusion de program-  
mes ne fonctionnent isolément au  
détriment possible des citoyens né-  
cessiteux.  
Au cours des huit dernières années,  
le gouvernement a reçu de nombreux  
propositions visant la modifi-  
cation de la Loi actuelle sur l'as-  
surance-chômage, en particulier  
celles que formulait le rapport du  
Comité d'enquête relatif à la Loi  
sur l'assurance-chômage (rapport  
Gill), de novembre 1962.  
En 1968, le gouvernement a  
entamé une révision complète de la  
Loi. Depuis, le ministre du Travail,  
en collaboration avec des fonction-  
naires de la Commission d'assurance-  
chômage, prépare un projet visant  
à donner une nouvelle orientation à  
l'assurance-chômage.



mieux orientée qu'on se propose d'adopter en matière de progrès social au cours des 10 prochaines années.

Le régime ne contribuera pas seulement à améliorer le niveau de la classe ouvrière pauvre. La situation économique y gagnera aussi, en raison de la productivité accrue d'un grand nombre de travailleurs dont les talents et l'énergie ne sont pas actuellement employés avantageusement.

Non seulement le gouvernement veut-il aider les sans-travail et les moins favorisés en prévoyant un régime de soutien du revenu pendant que se fait l'adaptation, mais il est

**même prêt à assumer les frais aux-  
quels donnera lieu le versement de  
préstations supplémentaires de  
chômage quand le taux de chômage  
national dépassera 4 p. 100 ou  
quand le taux de chômage régional  
excèdera 4 p. 100 et dépassera de  
plus de 1 p. 100 la moyenne nationale.**

**Il s'agit peut-être de l'une des  
dispositions les plus intéressantes  
du régime proposé.** Elle établit  
clairement l'obligation qu'a l'Etat  
de soutenir de ses deniers un régime  
d'assurance-chômage d'envergure  
nationale quand l'autofinancement  
est devenu impossible.

On a pris comme point de  
repère un taux de 4 p. 100 fondé  
sur la moyenne nationale du chômage  
à long terme en vue d'établir le seuil  
au-delà duquel l'Etat interviendrait  
financièrement. En établissant ce  
pourcentage, on ne définit nullement ce qu'est le plein emploi.

De l'examen des problèmes du chômage, il ressort clairement qu'il appartient au gouvernement fédéral de continuer à jouer un rôle de première importance dans leur solution. Dans un récent document sur la constitution, intitulé *Sécurité du revenu et services sociaux*, le gouvernement expose son point de vue comme il suit:

"... la justification de l'exclusivité des pouvoirs fédéraux en matière d'assurance-chômage... est liée à la nature et à la source des forces qui engendrent le chômage et, par conséquent, le besoin d'une assurance-chômage, et à la capacité qu'ont les gouvernements de combattre ces forces.

"On admet qu'un chômage plus ou moins généralisé résulte d'un ensemble complexe de forces économiques de caractère national et international. On peut rarement dire qu'il est la conséquence de forces purement locales.

"En outre, les gouvernements provinciaux et locaux ne peuvent maîtriser à eux seuls les forces qui engendrent le chômage; il faut pour cela mettre en œuvre tout l'arsenal des pouvoirs économiques dont dispose un Etat souverain—politiques fiscales, monétaire, de gestion de la dette, commerciale, et de l'équilibre des paiements.

"Et il faut même, pour que ces pouvoirs soient pleinement efficaces, qu'ils soient complétés par des arrangements économiques internationaux. En d'autres mots, la surveillance de l'assurance-chômage dépend de l'emploi efficace, par le gouvernement fédéral, de ces instruments de politique économique: si ces derniers relèvent de la compétence fédérale, l'assurance-chômage en fait de même.

"La seconde raison qui milite en faveur de la compétence fédérale dans ce domaine est

est insuffisant. C'est pourtant une réalité!

Les travailleurs comptent pour plus de la moitié des quatre millions de pauvres qui vivent dans notre pays et que hantent perpétuellement le spectre du chômage, la crainte de l'humiliation et la certitude qu'ils ne pourront pas donner plus que le strict nécessaire à leurs enfants.

Il y a lieu de s'arrêter à tout programme qui tend à traiter avec plus de justice ceux qui, désavantagés sur tous les plans, tentent de jouer leur rôle dans la société à laquelle ils appartiennent.

Le Conseil économique du Canada, qui a tant contribué à faire connaître aux Canadiens l'ampleur du problème de la pauvreté dans notre pays, dit ce qui suit: "Toutes choses égales d'ailleurs, il vaut tous jours mieux aider les personnes à s'aider elles-mêmes, les placer dans une situation où elles pourront relever leur revenu gagné de façon permanente grâce à certaines mesures comme les programmes de formation et de mobilité de la main-d'œuvre, ou exploiter leur potentiel inutilisé de revenu . . . . Cependant, le processus qui permet de se tirer d'affaires seul est assez lent et, dans l'intervalle, un supplément de revenu sous forme de versements de la part de l'Etat peut être requis."

Le régime proposé d'assurance-chômage constituera le premier jalon d'un programme conçu pour stimuler l'initiative et traduire l'attitude à la fois plus humaine et

Les besoins actuels exigent un champ d'application plus étendu et une organisation différente du régime des prestations.

**Dans une certaine mesure, la généralisation du régime, qui donnera lieu à l'affiliation de 1,160,000 autres travailleurs, fait appel à la bonne volonté et au sens des responsabilités des Canadiens plus fortunés qui occupent un meilleur emploi envers ceux qui, faute d'instruction et d'occasions propices, occupent des emplois moins stables.**

Lors de l'étude des propositions formulées dans le présent Livre blanc, il ne faut jamais perdre de vue l'élément humain qui est à la base du régime. Pour bien des gens, surtout les pauvres qui ont l'habitude de lutter pour subvenir aux besoins de leur famille, l'assurance-chômage peut apporter l'espoir et faire disparaître le sentiment d'un insuccès complet.

Un régime d'assurance-chômage repensé permettra aux victimes du chômage de conserver leur place dans la société. L'aide financière et les services complémentaires que fournissent d'autres organismes de l'Etat permettront au travailleur de réintégrer rapidement les rangs de la population active et l'empêcheront de s'enliser dans le chômage chronique.

Ceux qui occupent un emploi stable, qui ont une voiture et une maison, ainsi que les moyens d'envoyer leurs enfants au collège, ne peuvent s'imaginer le regard découragé de ceux dont le revenu

vinciaux, des militaires, des athlètes professionnels et des domestiques.

Cette situation tient pour une part à des raisons d'ordre administratif et à ce que, d'autre part, l'on considère que ces catégories de travailleurs sont généralement à l'abri des risques du chômage. Toutefois, cela n'est évidemment plus le cas aujourd'hui. L'utilisateur de l'ordinateur a supprimé tous les obstacles d'ordre administratif et tous peuvent être victimes du chômage beaucoup plus qu'autrefois.

Le champ d'application d'un régime me renové devrait être suffisamment étendu pour couvrir tous les travailleurs, peu importe leur profession ou leur revenu. Seuls les travailleurs indépendants devraient en être exclus, comme c'est le cas en vertu du régime actuel.

L'élément humain est réclamée Justice

important

Aider les personnes à améliorer leur sort

Avantages du régime sur le plan humain et sur le plan économique

d'espoir

source

Assurance, personnes

économique

sur le plan

humain et

sur le plan

du régime

Avantages

Moyens  
d'accès  
à d'autres  
travailleurs  
Tous les  
touchés  
Nécessité  
d'élargir  
le champ  
d'appli-  
cation

Certains  
emplois  
disparaissent

orientation  
nouvelle

ne viennent à faire partie du groupe dont l'emploi est instable. Au contraire, on leur permet de s'intégrer pour de bon à la masse des actifs. La législation actuelle tend à alléger les conséquences du chômage en assurant une aide pécuniaire aux sans-travail. Mais elle ne peut toute seule régler la question du chômage.

Si l'assurance-chômage ne doit pas se limiter à alléger les difficultés financières du chômeur et si elle doit traduire le changement d'option que la substitution de l'Etat service à l'Etat providence a engendré, il faut donc établir un nouveau régime permettant d'assurer des moyens efficaces d'accès à l'orientation professionnelle, aux offres d'emploi et à d'autres programmes intéressant la main-d'œuvre, grâce auxquels les travailleurs en chômage pourront acquérir les aptitudes nécessaires pour se trouver un emploi dans un monde où évoluent les techniques.

En plus d'accorder une aide financière accrue pendant la période de chômage, il faudra que l'assurance-chômage s'engrène à tout un ensemble de services offerts par d'autres organismes de l'Etat, qui permettront de réintégrer les travailleurs dans les rangs de la population active, si l'on veut assurer le succès d'un régime d'assurance-chômage destiné à répondre aux besoins des années 70.

Mais il n'y a pas que les optiques nouvelles en matière de politique sociale qui appellent une refonte de la législation actuelle. Les progrès techniques incitent le gouvernement à repenser les objets et la raison d'être de l'assurance-chômage. Selon toute vraisemblance, au cours des années 70, un plus grand éventail de la population active du Canada occupera un emploi temporaire. Les mises à pied et le chômage imprévus, auxquels donnent lieu l'automatisation et d'autres techniques nouvelles, commencent à bouleverser un

grand nombre de travailleurs de tous les secteurs d'activité, parce qu'ils craignent qu'un jour leurs emplois ne deviennent "excedentaires" ou "sur-ranés". Que les progrès techniques créent en fin de compte plus d'emplois qu'ils n'en suppriment offre peu d'encouragement aux intéressés. A l'instar des travailleurs d'autres pays du monde post-industriel très avancé, les Canadiens se rendent compte que le nombre des années de service et la qualité du rendement ne suffisent plus pour assurer au travailleur qu'il aura toujours un emploi. L'insécurité économique et psychologique ne frappe pas seulement les ouvriers spécialisés ou mi-spécialisés, mais aussi les employés de bureau et les spécialistes. Par exemple, les postes de certains fonctionnaires de l'Etat deviennent "excedentaires" et, dans certaines régions du Canada, les enseignants constatent que leurs services sont moins en demande.

Sous le régime de la Loi actuelle, les travailleurs dont la rémunération annuelle ne dépasse pas \$7,800 et ceux qui sont rétribués à l'heure, indépendamment du plafond d'assujettissement, entrent dans le champ d'application du régime. Toutefois, certaines catégories de travailleurs n'ont jamais bénéficié de l'assurance-chômage, même si, dans certains cas, leur rémunération n'excédait pas \$7,800. Il s'agit notamment des employés d'hôpitaux, des enseignants, des fonctionnaires du gouvernement fédéral et des gouvernements pro-





sèdent deux voitures et une maison à la campagne. En jouiront également la veuve ou la divorcée qui doit seule subvenir aux besoins de ses enfants avec le petit salaire gagné en travaillant de longues heures dans une usine de confection de vêtements du centre-ville, les jeunes qui ont dû quitter l'école afin d'aider leur famille et dont le métier n'a plus sa place dans une économie compliquée et ceux qui, ayant atteint la quarantaine, n'ont pas de travail, non parce qu'ils ne possèdent pas la formation nécessaire, mais parce que, dans notre société axée sur la jeunesse, on les trouve trop vieux.

Le gouvernement du Canada veut préconiser des mesures sociales qui permettront de construire un pays non seulement en vue du progrès, mais aussi au profit de la population, une population qui doit être bien nourrie, qui doit pouvoir s'épanouir, dont les enfants doivent être bien instruits, qui a besoin de se distraire et de se récréer et, par-dessus tout, qui doit avoir du travail.

Depuis des années, surtout depuis les années 30, le Canada a institué un ensemble de mesures sociales propres à répondre à toute une gamme de besoins humains. L'une de ces mesures, la Loi sur l'assurance-chômage, assure une aide financière aux travailleurs des paliers inférieurs de revenu pendant des périodes de chômage temporaire.

Au cours des trente dernières années, le programme d'assurance-

Au seuil des années 70, les Canadiens voient se dessiner à l'horizon de nombreuses transformations et réalisations brillantes qui témoignent de notre aptitude à tirer parti des progrès techniques permettant à notre société de bénéficier pleinement des avantages attendus de l'ère post-industrielle, qui feront de notre pays l'un des plus riches du monde, à une époque où ne cessera de monter en spirale le produit national brut et de s'accroître notre niveau de vie.

Toutefois, le Canada ne recherche pas seulement la réalisation de progrès techniques et l'accroissement de sa richesse. Il lui importe tout autant d'assurer une répartition plus équitable du patrimoine national, la réalisation des aspirations et des aptitudes de toute sa population.

Nous songeons au travailleur agricole occupé à la culture du blé en Alberta, au pêcheur de morue jetant son filet au large des bancs de Terre-Neuve, au jeune commis originaire de la Gaspésie, qui travaille le jour pour le compte d'une grande société et suit des cours le soir, au nouvel immigrant qui ne connaît guère l'anglais ou le français, qui a quelques connaissances techniques, mais qui est bien résolu à faire son chemin dans une ville aussi complexe que Toronto ou Montréal.

Les bienfaits de l'essor économique ne doivent pas s'adresser seulement aux personnes qui ont eu l'avantage de s'instruire, d'obtenir un emploi bien rémunéré et qui pos-

**Progrès économiques prévus pour les années 70**

**Avantages pour tous**

**Législation sociale**

**De nombreux travailleurs en ont bénéficié**

**Mesures répondant à des besoins de l'homme**

**Loi sur l'assurance-chômage**









PAGE	
1	Première partie—Grandes lignes du régime .....
10	Seconde partie—Faits saillants du régime .....
15	Troisième partie—Etude détaillée du régime.....
16	Avant-propos .....
17	Section 1—Champ d'application .....
18	Section 2—Admissibilité et prestations .....
23	Section 3—Financement .....
26	Section 4—Coordination .....
28	Section 5—Mise en œuvre .....







⑥  
Imprimeur de la Reine pour le Canada  
Ottawa, 1970  
No de cat.: LU4-270

















